

Evaluatie Staatsbosbeheer

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directoraat Generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied

Rotterdam, 9 november 2018



Evaluatie Staatsbosbeheer

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directoraat Generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied

Michel Briene
Elvira Meurs
Gert-Jan Wilbers
Thijs Fikken

Rotterdam, 9 november 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	17
1.1 Achtergrond en doel	17
1.2 Doel en vraagstelling	18
1.3 Leeswijzer	21
2 Werkwijze	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Bepalen doeltreffendheid en doelmatigheid	23
2.3 Scope en afbakening van de evaluatie	24
2.4 Informatieverzameling	25
3 Beleidscontext	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Historie van Staatsbosbeheer	28
3.3 Wettelijk kader	31
3.4 Veranderingen in de maatschappelijk context	34
4 Doeltreffendheid	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Beter beschermen	37
4.3 Meer Beleven	45
4.4 Duurzaam Benutten	51
4.5 Doelbereik in breder perspectief	53
5 Doelmatigheid	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Inkomsten Staatsbosbeheer	55
5.3 Beoordeling doelmatigheid	59
6 Organisatie en uitvoering	63
6.1 Inleiding	63
6.2 Organisatiestructuur	63
6.3 Doeltreffendheid van een excellente publieke organisatie	65
6.4 Samenwerking met externe partijen	69
6.5 Conclusies	71

7	Conclusies en aanbevelingen	73
7.1	Inleiding	73
7.2	Hoofdconclusies	73
7.3	Deelconclusies	74
7.4	Aanbevelingen	75
	Geraadpleegde bronnen	85
Bijlage	Uitwerking van de wettelijke taak	89

Voorwoord

In de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer is vastgelegd dat elke vier jaar een evaluatie moet plaats vinden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer. De resultaten van de evaluatie dienen naar de Tweede Kamer te worden gezonden. Daarnaast bepaalt het Convenant 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming' in artikel 14 dat de werking van het convenant na drie jaar moet worden geëvalueerd. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft Ecorys gevraagd om genoemde evaluaties uit te voeren. In dit rapport worden de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties gepresenteerd.

De resultaten van de evaluaties laten zien dat Staatsbosbeheer, na een turbulente periode met veel en uiteenlopende politieke discussies, als organisatie en als uitvoerder van het beleid op koers ligt. Het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid is voortvarend ingezet, de financiën zijn op orde, en goede stappen zijn gezet om de gebiedsontwikkeling met de provincies verder vorm te geven. In de komende jaren is het zaak om deze koers vast te houden en de in gang gezette richting verder te vervolgen. Dat zijn enkele belangrijke bevindingen van de uitgevoerde evaluatie van Staatsbosbeheer.

De studie is begeleid door een begeleidingscommissie die is ingesteld door het ministerie van LNV, bestaande uit:

- Ies Bos Provincie Utrecht
- Marjon de Groot-Kortekaas Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Lejo van der Heiden Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (voorzitter)
- Harry Koenders Staatsbosbeheer
- Ruben Post Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Femke Verwest Planbureau voor de Leefomgeving

Wij zijn de opdrachtgever en de leden van de projectgroep erkentelijk voor de vruchtbare discussies en gemaakte opmerkingen naar aanleiding van tussentijdse notities en het conceptrapport. De eindverantwoordelijkheid voor aanpak, resultaten en inhoud van deze rapportage berust uiteraard uitsluitend bij Ecorys.

Wij wensen u veel leesplezier.

Michel Briene (Ecorys Nederland)
Projectleider evaluatie Staatsbosbeheer

Samenvatting

1. Aanleiding en doel

Ontstaansgeschiedenis Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer kent een lange en rijke historie die terug gaat tot het jaar van oprichting in 1899. Een belangrijke mijlpaal in deze historie is de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1998 tot een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). In 2013 en 2014 is de positie van Staatsbosbeheer opnieuw bezien. Aanleiding was de passage in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II: "Om een grotere private betrokkenheid mogelijk te maken, bezien we de positie van Staatsbosbeheer." Het ministerie van EZ en Staatsbosbeheer hebben de gewenste toekomstige positie opgenomen in de gezamenlijke notitie 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming'. Deze notitie is in januari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. In april 2014 is tevens het concept van het convenant EZ-Staatsbosbeheer naar de Kamer gestuurd en in december 2014 definitief ondertekend.

Inhoud en strekking convenant

In het convenant is de kern van de gekozen positie, behoud van Staatsbosbeheer als zelfstandig bestuursorgaan, tevens rechtspersoon met een wettelijke taak, vastgelegd. Hierbij zijn twee belangrijke ambities vastgelegd: het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en het vergroten van het aandeel eigen financiering. Het convenant is tevens de actualisering van de aansturingrelatie tussen het ministerie en Staatsbosbeheer, voorheen vastgelegd in het aansturingprotocol uit 2009. Ten slotte is in het convenant ook rekening gehouden met de decentralisatie van de ontwikkeling en het beheer van natuur naar de provincies, die ook voor Staatsbosbeheer forse gevolgen heeft. De decentralisatie, vastgelegd in het Natuurpact van 2013, betekent voor Staatsbosbeheer dat het geld voor het natuurbeheer niet langer van het Rijk komt, maar dat Staatsbosbeheer bij de twaalf provincies beheersubsidie moet aanvragen.

Periodieke evaluatie Staatsbosbeheer

Om te bezien of de aangebrachte veranderingen effect sorteren en Staatsbosbeheer als organisatie op koers ligt, is het gewenst om periodiek een evaluatie uit te voeren. De wettelijke basis voor deze evaluatie is verankerd in artikel 32 van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer waarin is vastgelegd dat elke vier jaar een evaluatie moet plaats vinden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Staatsbosbeheer. De resultaten van de evaluatie dienen naar de Tweede Kamer te worden gezonden. Daarnaast bepaalt het Convenant EZ/ Staatsbosbeheer 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming' in artikel 14 dat de werking van het convenant na drie jaar moet worden geëvalueerd. Dit laatste wordt dan ook meegenomen in de huidige periodieke evaluatie.

2. Vraagstelling en werkwijze

Hoofdvragen

Het ministerie van LNV als verantwoordelijk beleidsdepartement heeft aan Ecorys opdracht gegeven om de gevraagde evaluatie uit te voeren. De twee hoofdvragen die centraal staan in de evaluatie zijn door het ministerie van LNV als volgt geformuleerd:

- 1) *Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015-2017?*
- 2) *Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?*

In de opdrachtingschrijving die ten grondslag ligt aan deze evaluatie zijn de genoemde hoofdvragen uitgewerkt in een groot aantal deelvragen. In de hoofdtekst zijn deze deelvragen op een rij gezet.

Werkwijze

Uitgangspunt voor de gehanteerde methodiek voor deze evaluatie is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) die is opgesteld en regelmatig wordt ge-updatet door het ministerie van Financiën. Aan de hand van de RPE en een hiervan af te leiden evaluatiekader is in hoofdstuk 2 aangegeven op welke wijze de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden vastgesteld. Beide begrippen zijn in evaluaties meestal de centrale begrippen en vormen ook in deze evaluatie belangrijke elementen waarop de analyse is gericht.

Informatieverzameling

Voor het beantwoorden van de voorliggende onderzoeksvragen is informatie verzameld via deskresearch, enquêtes, operationeel-financiële analyse en interviews. Gelet op het achterliggende doel van deze evaluatie, is er voor gekozen om geen nadere ecologische analyses uit te voeren. De beschikbare informatie is verwerkt in het evaluatiekader om beoordeling mogelijk te maken.

3. Beleidscontext

Wettelijke doelstellingen en de doelstellingen vanuit het convenant als uitgangspunt

De evaluatie beslaat de periode 2015 tot en met 2017. Maar de historie van Staatsbosbeheer gaat verder terug en dit heeft invloed gehad op de keuzes die in de evaluatieperiode zijn gemaakt en de doelen die zijn gesteld. Om deze reden wordt in de hoofdstuk 3 een kort overzicht geboden van de historie van Staatsbosbeheer. Vervolgens zijn in genoemd hoofdstuk de wettelijke doelstellingen en de doelstellingen vanuit het convenant gepresenteerd. Dit is een belangrijke stap, omdat de doelstellingen in deze evaluatie het uitgangspunt zijn om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te toetsen.

Relevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context

Voor een goed begrip is ook gekeken naar relevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context rondom Staatsbosbeheer. Het gaat hierbij om exogene ontwikkelingen die wel van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid, maar waarop Staatsbosbeheer als organisatie zelf geen invloed heeft. De volgende ontwikkelingen zijn hierbij met name relevant:

- **Veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking** waardoor de recreatievraag wordt beïnvloed.
- **Mondiger en kritischer worden van burgers** waardoor Staatsbosbeheer een grotere inspanning moet leveren. Tegelijkertijd nemen hierdoor ook de kosten voor onder andere toezicht en handhaving toe en moet vanuit Staatsbosbeheer meer aandacht (en dus middelen) worden besteed aan de externe communicatie en de omgang met burgers.
- Een **toenemende bevolking en een uitdijende economie** vragen ook om meer ruimtebeslag en een goed leefklimaat. De druk op recreatie- en natuurgebieden neemt hierdoor toe.
- In het 'Akkoord van Parijs' is onder andere afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius. Om dit te bereiken wordt wereldwijd ingezet op **energietransitie** en is een goede ruimtelijke aanpak en afstemming essentieel.

- In het kader van de gewenste energietransitie is het de vraag in hoeverre Staatsbosbeheer, als eigenaar en beheerder van aanzienlijke arealen grond, hiervoor ruimte beschikbaar moet stellen.
- **Ontwikkelingen in de landbouw** waardoor natuur en landbouw beter samen kunnen gaan.

4. Beantwoording hoofdvragen

Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015-2017?

Staatsbosbeheer heeft vier doelstellingen, die voortvloeien uit de wettekst en het convenant. Deze zijn: beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie. De resultaten van de evaluatie laten zien dat Staatsbosbeheer, na een turbulente periode met veel en uiteenlopende politieke discussies, als organisatie en als uitvoerder van het beleid op de meeste thema's op koers ligt om deze doelstellingen te behalen. Hieruit blijkt dat Staatsbosbeheer over het algemeen een doeltreffende inzet heeft gehad in de periode 2015-2017. Tegelijkertijd blijkt ook door de toenemende druk vanuit de omgeving dat er nog uitdagingen liggen voor de toekomst, zeker op het gebied van beter beschermen.

De ontwikkeling in de doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode is lastig aan de doelstellingen te koppelen. Er zijn wel indicaties dat het functioneren van Staatsbosbeheer in deze periode doelmatiger is geworden. Zo heeft Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode een groeiende omzet gegenereerd en is er meer nadruk op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing komen te liggen. Hierdoor kan vaker tijdig worden ingegrepen als er financiële risico's gelopen worden. Ook is de inzet op het tegengaan van het relatief dure versnipperde bezit, een indicatie dat er steeds meer nagedacht wordt over een meer doelmatige bedrijfsvoering. Als laatste indicatie voor het meer doelmatig handelen van Staatsbosbeheer is de inzet op product- en procesinnovaties om de inzet van kapitaalintensieve productiefactoren (en de inherente stijging van de kosten hieraan) tegen te gaan.

Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?

In het convenant is vastgelegd dat Staatsbosbeheer zorg draagt voor het kenmerkende groene erfgoed en zijn een drietal thema's benoemd:

- een grotere maatschappelijke betrokkenheid door verbinding van natuur en landschap met toerisme, hoofwaterbescherming, participatie, e.d.,
- meer ruimte voor het creëren van eigen inkomsten, en
- de herijking van de relatie met het Rijk en de Provincies.

De doelstellingen van het convenant zijn opgenomen in het ondernemingsplan van Staatsbosbeheer voor de periode 2015-2020. De resultaten van deze evaluatie laten zien dat het Staatsbosbeheer in toenemende mate lukt om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, dat zij in staat is gebleken om meer middelen uit de markt te halen en dat zij als overheidsorganisatie in staat is gebleken om zich goed te positioneren en de samenwerking met de provincies te optimaliseren. Daarmee is Staatsbosbeheer goed op weg bij het realiseren van de doelstellingen uit het convenant.

5. Deelconclusies

Staatsbosbeheer is door een turbulente periode gegaan, maar de rust is nu wedergekeerd

De evaluatie beslaat de periode 2015 tot en met 2017. Hiermee volgt het op een periode waarin de positie van Staatsbosbeheer opnieuw is bezien door de politiek. Deze vernieuwde positie is in 2014 bekrachtigd met het convenant. Hierbij werd onder andere de aansturingrelatie tussen Staatsbosbeheer en het Rijk opnieuw gedefinieerd en werd duidelijker gesteld dat Staatsbosbeheer een overheidsorganisatie is. Tegelijkertijd is er in de evaluatieperiode ook sprake geweest van een decentralisatie van het natuur- en recreatiebeleid van het Rijk naar de provincies. Een en ander heeft ertoe geleid dat Staatsbosbeheer zich intern (maar ook naar de buitenwereld toe) anders moest organiseren. Deze reorganisatie is op dit moment vrijwel afgerond. Dit heeft zich ook vertaald met de onderscheiding overheidsorganisatie van het jaar 2017 en in een bevestiging dat Staatsbosbeheer op de goede weg is om een **excellent publieke organisatie** te worden.

Biodiversiteit is verbeterd op nationaal niveau

Op het gebied van **beter beschermen** zijn er resultaten geboekt op zowel lokaal als nationaal niveau, maar van een structureel herstel van de natuurkwaliteit is nog geen sprake. De bijdrage van Staatsbosbeheer aan de behaalde resultaten is op lokaal niveau goed meetbaar, maar op landelijk niveau veel moeilijker in beeld te brengen. Door evaluatoren is echter aangenomen dat Staatsbosbeheer als grootste beheerder van Nederlandse natuurgebieden en vanwege de lokaal mooie voorbeelden, hieraan ook zeker zal hebben bijgedragen.

Tegelijkertijd is natuurbeheer een activiteit die, gelet op de bovengenoemde ontwikkelingen in de maatschappelijke context, nog veel aandacht behoeft ook in de toekomst. Voor een structureel herstel van de natuurkwaliteit blijft inzet nodig. Voor een duurzaam beheer is ook inzicht in een langere tijdsperiode nodig evenals een goede samenwerking met andere terreinbeherende partijen. Deze samenwerking heeft in de evaluatieperiode meer vorm gekregen, mede door de duidelijkere positie van Staatsbosbeheer. Dit heeft ertoe geleid dat ook voor de toekomst een basis is gelegd voor verder behoud en herstel van de biodiversiteit.

Er is meer betrokkenheid van het publiek voor natuurbeheer

De doelstelling **meer beleven** heeft een doeltreffende inzet gekend in de evaluatieperiode. De betrokkenheid van het publiek bij de werkzaamheden van Staatsbosbeheer is hierdoor in de evaluatieperiode gegroeid. Dit geldt zowel voor activiteiten gericht op recreatie, als op andere onderwerpen zoals educatie, het aantal vrijwilligers en de maatschappelijke inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en taakgestraften. Door de overname van het beheer van de recreatiegebieden van Groen Service Zuid-Holland in 2017 is ook het dagrecreatieve aanbod van Staatsbosbeheer verder uitgebreid. Ook zijn er actief partnerschappen en samenwerkingsverbanden aangegaan om de natuurbeleving te vergroten.

Eigen inkomsten zijn in de evaluatieperiode gestegen

De doeltreffendheid van de doelstelling **duurzaam benutten** komt tot uitdrukking door duurzamere en slimmere inzet van de grondstoffen en de hiermee samenhangende toename van inkomsten. In de evaluatieperiode is in toenemende mate klei, zand en grind uit natuurontwikkelingsprojecten gebruikt in de bouw. Daarnaast wordt in toenemende mate biomassa gebruikt in de chemie of andere duurzame toepassingen. Tegelijkertijd is sprake van een structurele toename van de omzet uit private bronnen in de evaluatieperiode.

Staatsbosbeheer beheerst de bestaande spanningen tussen beschermen, beleven en benutten

In het wettelijke kader wordt geen prioritering aangebracht in de drie doelstellingen. Staatsbosbeheer onderschrijft dit en geeft geen prioriteit aan één van de drie doelstellingen, maar

ziet ze als een samenhangend geheel. Er moet dan ook steeds gezocht worden naar een optimaal samenspel tussen wat goed is voor de natuur, betrokkenheid vanuit de samenleving en de marktkansen. Hoe dit ervaren wordt in het veld verschilt van persoon tot persoon. De een hecht nu eenmaal meer belang aan ongerepte natuur (ook al is deze niet toegankelijk), terwijl de ander meer waarde hecht aan het beleven van de natuur (ook als dat een verminderde biodiversiteit betekent). Met andere woorden Staatsbosbeheer kan deze samenhang nooit voor iedereen op de juiste wijze invullen, maar ze doet haar best om iedereen op de juiste wijze te bedienen en hierover ook naar het publiek en de politiek te communiceren.

6. Aanbevelingen

Vanuit deze evaluatie volgt een aantal aanbevelingen. Deze zijn voor de leesbaarheid gegroepeerd naar thema.

Algemeen

- 1) *Zet de werkwijze op het gebied van de uitvoering tussen LNV en Staatsbosbeheer voort*
De doelstellingen vanuit de wettekst en het convenant zijn uitgewerkt in het ondernemingsplan 2015-2020. Hierover wordt ook uitgebreid overlegd tussen ministerie en Staatsbosbeheer. Er zijn in de huidige evaluatieperiode geen indicaties gevonden dat de huidige uitwerking van wettekst en het convenant onvoldoende was. Hieruit volgt dat de uitwerking van de wettekst en het convenant in het ondernemingsplan voldoende houvast en flexibiliteit biedt voor de uitvoering van de wettelijke taak. Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling om deze werkwijze ook in de nabije toekomst voort te zetten.
- 2) *Blijf Staatsbosbeheer de ruimte geven om de balans tussen de taken te blijven waarborgen*
In de wettelijke context wordt geen prioritering aangebracht in de werkzaamheden die Staatsbosbeheer moet uitvoeren en die worden samengevat in de thema's duurzaam beschermen, meer beleven en duurzaam benutten. Staatsbosbeheer doet haar best om iedereen op de juiste wijze te bedienen en hierover ook naar het publiek en de politiek te communiceren. Door het op afstand staan van de politiek is Staatsbosbeheer goed in staat deze taak op een uitgebalanceerde wijze uit te voeren en van geval tot geval te bezien hoe de balans in de praktijk kan worden geoptimaliseerd. Het verdient dan ook aanbeveling deze ruimte voor invulling van het beleid door Staatsbosbeheer te behouden.
- 3) *Zorg tegelijkertijd dat de discussie over de balans gevoerd blijft worden*
Ondanks dat Staatsbosbeheer naar eer en geweten handelt om de balans tussen de taken te waarborgen, zijn er hierover toch verschillen in mening te vinden in het veld. Zo wordt er in de 'lerende evaluatie natuurpact' gesteld dat de inzet van de provincies vooral gericht is op het beter beschermen van natuur. Dit kan op gespannen voet staan met de inzet van Staatsbosbeheer op de eerder genoemde thema's. Het blijven voeren van de discussie over de balans met de verschillende partijen, is daarom van groot belang.

Beter Beschermen

- 4) *Blijf inzetten op het beter beschermen van natuur als doelstelling*
Op het gebied van Beter Beschermen zijn weliswaar in de afgelopen periode op lokaal en landelijk niveau belangrijke resultaten geboekt, maar overeenkomstig de natuurbalans is voor het structureel verbeteren van de natuurkwaliteit ook nog forse inzet nodig de komende jaren.

Staatsbosbeheer heeft hierin als grootste terreinbeherende organisatie van Nederland vanzelfsprekend een belangrijke taak.

5) *Zorg voor betere overzichten van de monitoring van de doelstellingen*

Uit de evaluatie kwam naar voren dat er veel wordt gemeten op objectniveau, maar dat het aggregeren van de informatie op organisatieniveau niet gemakkelijk is. Dit geldt met name voor het onderdeel beter beschermen, ook al is er wel informatie over afzonderlijke soorten waarvoor de terreinen van Staatsbosbeheer een belangrijke rol spelen. Vanuit genoemd perspectief verdient het aanbeveling om meer in beeld te brengen wat de bijdrage van Staatsbosbeheer aan de biodiversiteit in Nederland is. Hiermee kan eenduidig worden vastgesteld of de inzet van Staatsbosbeheer op het gebied van beter beschermen effect heeft gehad. Dit gegeven wordt overigens door Staatsbosbeheer onderkend en op dit moment wordt er gewerkt aan een beter systeem van verwerking van de monitoringgegevens.

Meer Beleven

6) *Blijf duidelijk communiceren over de positie van Staatsbosbeheer*

De bevolking kijkt steeds kritischer naar de uitvoering van het beleid door Staatsbosbeheer. In de afgelopen tijd is de communicatie naar het publiek al sterk verbeterd, maar gezien deze trend is het van belang hierop te blijven inzetten. Bovenal is Staatsbosbeheer de uitvoeringsorganisatie van het beleid. Staatsbosbeheer is geen beleidsmaker. Het vergt daarom aanbeveling om deze positie van Staatsbosbeheer duidelijk te blijven communiceren en te blijven investeren in relaties met andere terreinbeherende organisaties (TBO's), scholen en andere samenwerkingspartners.

7) *Zorg dat maatschappelijk denken in het handelen van Staatsbosbeheer nog meer plaats krijgt*

Met de instelling van maatschappelijke adviesraden per provinciale eenheid van Staatsbosbeheer wordt de betrokkenheid van Staatsbosbeheer bij de maatschappij, en de maatschappij bij Staatsbosbeheer groter. Toch is de maatschappelijke adviesraad een middel en geen doel op zich. Het verdient daarom aanbeveling om steeds meer ook deze maatschappelijke handelwijze te incorporeren in projecten en processen.

Duurzaam benutten

8) *Denk goed na over de verhouding publieke en private middelen bij overheidsorganisaties*

Staatsbosbeheer ontvangt voor een overheidsorganisatie relatief veel eigen inkomsten. Op dit moment is ongeveer de helft van het beschikbare budget afkomstig uit eigen inkomsten waaronder private middelen uit marktinkomsten en toegekende project-middelen van de overheid. Voor een overheidsorganisatie is dit een hoog percentage, omdat bij dergelijke organisaties eigen inkomsten veelal marginaal aanwezig zijn. De vraag die hiermee samenhangt is hoe wenselijk het is dat een overheidsinstantie een nog groter deel aan eigen inkomsten genereert. Gelet op de verschillende doelstellingen kan hierin een spanningsveld ontstaan, bijvoorbeeld met de doelstelling 'beter beschermen'. Het is wenselijk hierover de discussie te (blijven) voeren.

9) *Zet de bedrijfsmatige benadering van de afgelopen jaren door*

De grotere nadruk die in de afgelopen jaren is komen te liggen op een bedrijfsmatige benadering en (aanvullende) maatregelen gericht op risicobeheersing wordt gewaardeerd. Het beperkt de financiële risico's die Staatsbosbeheer loopt en verhoogt daarmee (zeker

op de langere termijn) ook de doelmatigheid. Voortzetting van deze aanpak verdient aanbeveling.

10) *Voortzetting discussie over versnipperd bezit wenselijk*

Het is onderdeel van de strategie van Staatsbosbeheer om in te zetten op meer clustering van land, om zo de onderhouds- en beheerkosten beheersbaarder te maken. Hierbij hoort tevens het verkopen van versnipperd land, waarbij het uitgangspunt is dat deze gebieden hun huidige functie behouden. Ondanks dat dit niet altijd makkelijk blijkt te zijn in de praktijk, is het wenselijk de discussie hierover te blijven voeren.

Een excellente publieke organisatie

11) *Na een turbulente periode is het betrachten van rust van groot belang*

Nu de rust is weergekeerd na een turbulente tijd, is het van belang om vooruit te kijken en vast te houden aan de ingeslagen weg. Met de duidelijke positionering van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie is hierin in de evaluatieperiode een goede stap gezet.

12) *Geef Staatsbosbeheer de kans om doelstellingen te bereiken*

Natuurbeleid vergt een lange adem. Het is daarom van belang om rust te creëren, zowel in het beleid als binnen de organisatie. Op deze wijze kan het meest bereikt worden op het gebied van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellent publieke organisatie.

13) *Blijf structureel nadenken over proces- en productinnovaties om de stijging van de personele lasten op te vangen*

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de agrarische sector en de industrie lenen het beheer en onderhoud van het landschap zich minder goed voor vervanging van arbeid door kapitaal. Het gevolg is dat een verdere stijging van lonen en salarissen niet of in onvoldoende mate kan worden gecompenseerd door mechanisatie en andere vormen van kapitaalsintensivering en de kosten per eenheid daardoor relatief sterker stijgen. Dit zorgt ervoor dat er structureel nagedacht moet blijven worden over proces- en productinnovaties om de stijging van de personele lasten op te vangen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel

Ontstaansgeschiedenis Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is sinds de oprichting in 1899 als Rijksdienst dienstbaar aan de samenleving en heeft van oudsher het beheer van natuur, bos en landschap als taak. Was het eerst om ontbossing tegen te gaan, later kwamen daar natuurbescherming, landinrichting, en het treffen van recreatieve voorzieningen bij als taken. De gedachte om Staatsbosbeheer op afstand te zetten van de rijksoverheid is in de jaren tachtig ontstaan. De verzelfstandiging van Staatsbosbeheer was gericht op het leveren van een beter product, tegen lagere kosten voor de overheid. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat Staatsbosbeheer in 1998 verzelfstandigd is tot een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). In de memorie van toelichting bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt het huidige collectieve belang van nationaal georganiseerd natuurbeheer onderstreept: "De terreinen van Staatsbosbeheer vormen tezamen de nationale basisvoorziening op het gebied van natuur en recreatie. Een groene infrastructuur die veilig is gesteld, ook voor toekomstige generaties."

Positionering Staatsbosbeheer vanaf 2014

In 2013 en 2014 is de positie van Staatsbosbeheer opnieuw bezien. Aanleiding was de passage in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II: "Om een grotere private betrokkenheid mogelijk te maken, bezien we de positie van Staatsbosbeheer." Het ministerie van Economische Zaken (EZ) en Staatsbosbeheer hebben de gewenste toekomstige positie opgenomen in de gezamenlijke notitie 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming'. Deze notitie is in januari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. In april 2014 is tevens het concept van het convenant EZ-Staatsbosbeheer naar de Kamer gestuurd. Na bespreking in de Tweede Kamer van de positie van Staatsbosbeheer is het convenant in december 2014 definitief ondertekend.

In het convenant is de kern van de gekozen positie, behoud van Staatsbosbeheer als zelfstandig bestuursorgaan, tevens rechtspersoon met een wettelijke taak, vastgelegd. Hierbij zijn twee belangrijke ambities vastgelegd: het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en het vergroten van het aandeel eigen financiering. Het convenant is tevens de actualisering van de aansturingrelatie tussen het ministerie en Staatsbosbeheer, voorheen vastgelegd in het aansturingprotocol uit 2009. Ten slotte is in het convenant ook rekening gehouden met de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies, die ook voor Staatsbosbeheer forse gevolgen heeft. De decentralisatie, vastgelegd in het Natuurpact van 2013, betekent voor Staatsbosbeheer dat het geld voor het natuurbeheer niet langer van het Rijk komt, maar dat Staatsbosbeheer bij de twaalf provincies beheersubsidie moet aanvragen.

Periodieke evaluatie Staatsbosbeheer

Om te bezien of de aangebrachte veranderingen effect sorteren en Staatsbosbeheer als organisatie op koers ligt, is het gewenst om periodiek een evaluatie uit te voeren. De wettelijke basis voor deze evaluatie is verankerd in artikel 32 van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer waarin is vastgelegd dat elke vier jaar een evaluatie moet plaats vinden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Staatsbosbeheer. De resultaten van de evaluatie dienen naar de Tweede Kamer te worden gezonden. Daarnaast bepaalt het Convenant 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming' in artikel 14 dat de werking van het convenant na drie jaar zal moeten worden geëvalueerd. Dit laatste wordt dan ook meegenomen in de huidige periodieke evaluatie.

1.2 Doel en vraagstelling

Hoofdvragen

Het ministerie van LNV als verantwoordelijke beleidsdepartement heeft opdracht gegeven om de gevraagde evaluatie uit te voeren. Daarbij is aangegeven dat de evaluatie zich richt op de periode 2015-2017. De twee hoofdvragen die centraal staan in de evaluatie zijn door het ministerie van LNV als volgt geformuleerd:

- 1) Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015-2017?
- 2) Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?

Uitwerking in deelvragen

In de opdrachtschrijving die ten grondslag ligt aan deze evaluatie zijn de genoemde hoofdvragen uitgewerkt in een groot aantal deelvragen. In onderstaand kader zijn deze deelvragen op een rij gezet en is een verwijzing opgenomen naar de betreffende conclusie uit hoofdstuk 7.

Tabel 1.1 Gestelde hoofdvragen en deelvragen uit de opdrachtschrijving

Vragen		Vindplaats	
1) Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015-2017?			
1a)	Doeltreffendheid: Hoe verhouden de doelstellingen van Staatsbosbeheer zich met de resultaten en impacts van zowel de wettelijke taak als de 'andere opgedragen taken'?	Ligt Staatsbosbeheer op koers om de doelen uit het Ondernemingsplan 2015-2020 te realiseren, meer specifiek hierin de doelstellingen ten aanzien van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie?	Hfd 4 en hfd 6
		Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de spanning die kan optreden tussen beschermen, beleven en benutten?	Paragraaf 4.5
		<i>Hoe heeft Staatsbosbeheer het toezicht in zijn natuurgebieden georganiseerd en hoe gaat het om met de gesignaleerde toenemende druk op het buitengebied?</i>	Hoofdstuk 4.2
		Is het natuurbeheer door Staatsbosbeheer goed ingebed in het provinciale natuurbeleid en aangehaakt op de provinciale Subsidieregeling Natuur- en landschap (en de Programmatistische Aanpak Stikstof (PAS)?	Paragraaf 4.2 & 6.3

Vragen		Vindplaats	
		<i>Welke andere afspraken heeft Staatsbosbeheer met andere publieke en private partijen en dragen deze bij aan het behalen van de doelstellingen?</i>	Paragraaf 6.3
1b)	Doelmatigheid: Hoe verhouden de inputs (middelen publiek/privaat), personeel, afspraken) van Staatsbosbeheer zich met de resultaten en impact van zowel de wettelijke taak als de 'andere opgedragen taken'?	<i>Wat is de herkomst van de middelen van Staatsbosbeheer en welke (financiële) afspraken zijn hierover gemaakt?</i>	Paragraaf 5.2
		<i>Wat is de verhouding tussen publieke en private middelen?</i>	Paragraaf 5.2
		<i>Hoe functioneert het interne toezicht op Staatsbosbeheer? In het bijzonder de uitoefening van het toezicht door de Raad van Toezicht, zoals bedoeld in de artikelen 4 tot en met 8 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.</i>	Paragraaf 6.2
2a)	Ligt Staatsbosbeheer op koers om de, in het convenant overeengekomen doelen te realiseren?		Hoofdstuk 4
2b)	Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie vermaatschappelijking? Hoe doet Staatsbosbeheer dit in vergelijking met Natuurmonumenten en de 12 Landschappen? Wat kunnen ze in dit opzicht van elkaar leren?		Hoofdstuk 4
2c)	<i>Wat is de voortgang van de vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer? Waarbij de volgende aspecten in ieder geval worden meegenomen:</i>	Organisatie maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak (burgers, vrijwilligers, maatschappelijke organisaties, boeren, bedrijven), o.a. via gebruikersgroepen en omwonenden Jongerenraad en het Buitenfonds;	Hoofdstuk 4
		<i>Ontwikkelingen in aantallen bezoekers, educatieve activiteiten, deelname aan maatschappelijke activiteiten</i>	Hoofdstuk 4
		<i>Publiekscommunicatie</i>	Hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6

Vragen		Vindplaats	
		<p><i>Synergie met andere functies (klimaat, landbouw, toerisme, gezondheid, waterberging- en veiligheid, duurzame energie) en innovatiemogelijkheden daarvan</i></p> <p><i>Inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het werk van Staatsbosbeheer (banenafpraak arbeidsgehandicapten, Wmo, reclassering);</i></p> <p><i>Functioneren en ontwikkeling samenstelling Raad van Advies;</i></p> <p><i>Overname taken Groenservice Zuid-Holland, recreatiegebieden Randstad;</i></p> <p><i>Bijdrage Staatsbosbeheer aan de doelstellingen van de Rijksnatuurvisie.</i></p>	<p>Paragraaf 3.5</p> <p>Paragraaf 4.3</p> <p>Paragraaf 6.2</p> <p>Paragraaf 4.3</p> <p>Paragraaf 4.2</p>
2d)	Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie om meer eigen middelen aan te boren?	Paragraaf 5.2	
2e)	Hoe is de groei van de organisatie als gevolg van recente nieuwe opdrachten zoals de Nadere Uitwerking Rivierengebied, Groenservice Zuid- Holland en het Uitvoeringsbureau nationale Parken opgevangen in de organisatie?	Paragraaf 4.2 & 4.3	
2f)	<p><i>Wat is de voortgang van het aantrekken van meer private financiering? Waarbij de volgende aspecten in ieder geval worden meegenomen:</i></p>	<i>Ontwikkeling aandeel eigen inkomsten en aandeel overheidsbijdrage;</i>	Paragraaf 5.2
		<i>Ontwikkelingen marktactiviteiten (aard, opbrengsten, prognoses) en rol van de diverse rechtspersonen daarbij (incl. inhoudelijke kansen voor bijv. klimaatbeleid);</i>	Paragraaf 5.2
		<i>Opereren binnen het wettelijk kader Mededingingswet (markt en overheid);</i>	Paragraaf 5.2
		<i>Mogelijkheden van inkomsten uit (erf)pacht en beschikbaar stellen van gronden;</i>	Paragraaf 5.2
		<i>Ontwikkeling Stichting Buitenfonds</i>	Paragraaf 5.2

Vragen		Vindplaats
2g)	Hoe verloopt de samenwerking met andere terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten en de 12 Landschappen?	Paragraaf 6.4
2h)	<i>Heeft de hernieuwde positionering van Staatsbosbeheer bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen?</i>	Paragraaf 6.2
2i)	Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de afspraken uit het Addendum op het convenant, met name de nieuwe procedure voor goedkeuring voor het (mede) oprichten van rechtspersonen en de goedkeuring van te vervreemden objecten? Wat zijn de praktijkervaringen met de toepassing van deze nieuwe afspraken?	Paragraaf 5.2

1.3 Leeswijzer

- In **hoofdstuk 2** wordt nader ingegaan op de methodiek die is gehanteerd om de voorliggende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.
- **Hoofdstuk 3** geeft een nadere beschrijving van het tot op heden gevoerde beleid. Daarbij wordt gekeken naar de geformuleerde doelstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid en de samenhang tussen de verschillende onderdelen uit het beleid. Om de huidige ontwikkelingen in het juiste perspectief te plaatsen wordt het huidige beleid van Staatsbosbeheer in historisch perspectief geplaatst. Daarnaast wordt ook gekeken naar relevante ontwikkelingen in de externe omgeving die (mede) van invloed zijn op het gevoerde beleid.
- Op basis van een nadere analyse van de eerder uitgevoerde evaluaties, het beschikbare cijfermateriaal en de uitkomsten van de interviewronde wordt in **hoofdstuk 4** gekeken naar de doeltreffendheid. Om de doeltreffendheid vast te kunnen stellen wordt gekeken naar de mate waarin de gestelde doelen van het beleid ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.
- De doelmatigheid oftewel de efficiency van het beleid komt aan de orde in **hoofdstuk 5**. Basis voor deze beschouwing is een overzicht van de huidige opbrengsten en uitgaven van Staatsbosbeheer alsmede de ontwikkelingen in deze posten voor de in beschouwing genomen periode.
- In **hoofdstuk 6** volgt een korte beschouwing van de organisatie en andere uitvoeringsaspecten rondom Staatsbosbeheer.
- **Hoofdstuk 7** bevat de synthese van de voorafgaande hoofdstukken. Op basis van deze synthese worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor mogelijke wijzigingen of bijstellingen van het huidige beleid in relatie tot Staatsbosbeheer.

Het rapport wordt voorafgegaan door een **samenvatting**. In de **bijlage** zijn nadere detailleringen opgenomen.

2 Werkwijze

2.1 Inleiding

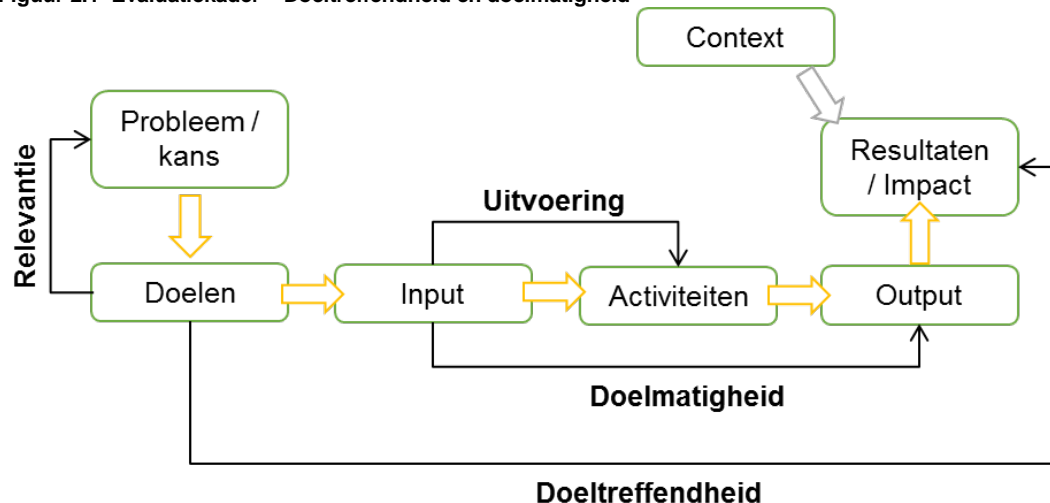
Dit hoofdstuk gaat nader in op de methodiek die is gehanteerd om de voorliggende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Uitgangspunt voor deze methodiek is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) die is opgesteld en regelmatig wordt ge-updatet door het Ministerie van Financiën. Aan de hand van de RPE en een hiervan af te leiden evaluatiekader wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan op de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden vastgesteld. Beide begrippen zijn in evaluaties meestal de centrale begrippen en vormen ook in deze evaluatie belangrijke elementen waarop de analyse is gericht.

2.2 Bepalen doeltreffendheid en doelmatigheid

RPE 2018

Voor de uitvoering van de evaluatie sluiten wij in hoofdlijnen aan bij de eisen en regels zoals die door het Ministerie van Financiën zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹ die gericht is op het uitvoeren van een beleidsevaluatie. De wet geeft het kader weer waaraan een beleidsevaluatie dient te voldoen. Zo dient gekeken te worden naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Tegengeluid is echter dat in de RPE de context niet wordt meegenomen. In het door ons gehanteerde evaluatiekader is deze wel meegenomen zodat ook het aanvullend karakter van de regelgeving te meten is. De onderstaande figuur geeft het standaard evaluatiekader van Ecorys weer, wat alle voor de RPE verplichte onderdelen in zich heeft en waarin ook de context is opgenomen.

Figuur 2.1 Evaluatiekader – Doeltreffendheid en doelmatigheid



Bron: Ecorys.

¹ Ministerie van Financiën (2018).

De begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoering zijn als volgt uitgewerkt in deze evaluatie:

- **Doeltreffendheid (of effectiviteit)** – Doeltreffendheid betreft de mate waarin de verwachte uitkomsten/resultaten gerealiseerd zijn en de gestelde doelstellingen (effecten) worden behaald. Voor het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid van Staatsbosbeheer is het dus van belang te beoordelen in hoeverre de beoogde doelen worden bereikt dan wel dat het aannemelijk is dat de beoogde doelen zullen worden bereikt (in de figuur: het vergelijken van de doelen met de opgetreden effecten). Voor Staatsbosbeheer zijn uitwerkingen van de doelstellingen vastgelegd in het ondernemingsplan 2015-2020. De doelstellingen zijn: beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie. Daarnaast zijn er doelstellingen geformuleerd in het convenant op het gebied van vermaatschappelijking en verdienmodellen. Het is van belang te realiseren dat onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid gecompliceerd is, omdat enerzijds sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die ook invloed uitoefenen op de te bereiken einddoelen (bijvoorbeeld een verandering van consumenteneisen aan natuur, of verandering van provinciaal natuurbeleid).² Deze externe factoren (oftewel context) worden in dit onderzoek op hoofdlijnen meegenomen.
- **Doelmatigheid (of efficiëntie/uitvoering)** – Doelmatigheid betreft de mate waarin de inputs op een economische/ efficiënte wijze zijn omgezet in implementatie en resultaten in relatie tot de doelstelling. De inputs voor het beleid bestaan uit financiële middelen om de uitvoering technisch mogelijk te maken (beleid, apparaat voor uitvoering, programma- en advieskosten, etc.). Als onderdeel van de evaluatie zijn de ingezette (financiële) middelen op een rij gezet.
- **Uitvoering** – Bij de uitvoering van het beleid gaat het met name om de governance. Hoe is de organisatie georganiseerd om de gewenste resultaten tegen een zo goed mogelijke prijs te verkrijgen? Hierbij is inzicht in de werking van bijvoorbeeld Raad van Toezicht en Raad van Advies gewenst.

De bovenstaande indeling is eveneens gebruikt als indeling van dit rapport. Alle deelvragen komen in deze hoofdstukken aan de orde.

2.3 Scope en afbakening van de evaluatie

Evaluatieperiode beslaat 2015 tot en met 2017

De evaluatie beslaat (conform uitvraag) de periode 2015 tot en met 2017, tevens de eerste drie jaar van het Convenant EZ/Staatsbosbeheer. Omdat de historie van Staatsbosbeheer veel verder teruggaat en ook invloed heeft gehad op de keuzes die in de evaluatieperiode zijn gemaakt en de doelen die zijn gesteld, kijken we in hoofdstuk 3 ook verder terug.

Inzicht in relevante veranderingen in de maatschappelijke context wenselijk

De effectiviteit en doelmatigheid van Staatsbosbeheer wordt niet alleen bepaald door de eigen organisatie en de direct betrokkenen, maar wordt ook beïnvloed door veranderingen in de externe omgeving. Het gaat hierbij om exogene ontwikkelingen die wel van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid, maar waarop Staatsbosbeheer als organisatie zelf geen echte invloed op heeft. Om die reden staan we in hoofdstuk 3 ook kort stil bij enkele van de relevant geachte ontwikkelingen in de maatschappelijke context.

² Algemene Rekenmaker (2005), Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

Wetsgeschiedenis gebruikt als toetsingskader

Voor de evaluatie is het van belang welk toetsingskader wordt gehanteerd. Omdat de evaluatie voortvloeit uit de wettelijke verplichting (artikel 32 van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer) om elke 4 jaar een evaluatie uit te voeren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Staatsbosbeheer, is voor het toetsingskader uitgegaan van de wettekst, inclusief memorie van toelichting en parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Gelet op de gestelde evaluatievragen die betrekking hebben op het convenant (zie paragraaf 1.2) is het gehanteerde toetsingskader vervolgens uitgebreid met de gemaakte afspraken uit het convenant.

2.4 Informatieverzameling

Voor het beantwoorden van de voorliggende onderzoeksvragen is informatie verzameld via deskresearch, analyse van de financiële middelen en interviews en het verwerken van deze informatie in het evaluatiekader om beoordeling mogelijk te maken. Hieronder worden de verschillende elementen kort toegelicht.

Deskresearch

Bij de deskstudie is gekeken naar de verschillende beleidsdocumenten die relevant zijn voor de evaluatieperiode. Ook is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van voorgaande evaluaties en andere relevante bronnen. De deskstudie is eveneens de basis voor de verdiepende interviewronde. Op basis van de gevoerde gesprekken kan de context en mogelijke hiaten in de informatie goed worden geduid.

Analyse (financiële) middelen

Voor het analyseren van de doelmatigheid en het beantwoorden van de vragen voortvloeiend uit het convenant is het van belang dat de verschillende financiële aspecten goed in beeld worden gebracht. Hiervoor dient het financieel onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van de informatie die is opgenomen in de jaarverslagen. Met behulp van het eerdergenoemde evaluatiekader en de informatie uit de deskstudie is hier een beeld gevormd van de financiële stand van zaken in de evaluatieperiode.

Interviews

Na uitvoering van de deskresearch en analyse van de (financiële) middelen is het van belang dat de resultaten geverifieerd en waar nodig aangevuld worden. Hiervoor zijn gesprekken met verschillende belanghebbende partijen gevoerd. Staatsbosbeheer staat midden in de maatschappij en heeft daarom een breed scala van stakeholders. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de personen en instellingen waarmee in het kader van de voorliggende analyse is gesproken. Bij de selectie van gesprekspersonen is getracht om zoveel als mogelijk tot een landsdekkende keuze te komen. Daarnaast is bij de keuze ook getracht om de verschillende overheidsniveaus en de verschillende thema's waarmee Staatsbosbeheer in de praktijk te maken krijgt tot zijn recht te laten komen. Het perspectief van het bedrijfsleven en gebruikers tenslotte komt in de interviewronde tot uitdrukking via de gesprekken met enkele koepelorganisaties.

3 Beleidscontext

3.1 Inleiding

De evaluatie beslaat de periode 2015 tot en met 2017. Maar de historie van Staatsbosbeheer gaat verder terug en dit heeft invloed gehad op de keuzes die in de evaluatieperiode zijn gemaakt en de doelen die zijn gesteld. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk begonnen met een kort overzicht van de historie van Staatsbosbeheer waarbij onder andere gebruik is gemaakt van de publicatie "Staatsbosbeheer: 100 Jaar werken aan groen Nederland"³. In tabel 3.1 is in vogelvlucht een overzicht van deze historie opgenomen. Vervolgens worden de wettelijke doelstellingen en de doelstellingen vanuit het convenant gepresenteerd. Dit is een belangrijke stap, omdat de doelstellingen in deze evaluatie het uitgangspunt zijn om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te toetsen.

Voor een goed begrip kijken we in de slotparagraaf ook naar relevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context rondom Staatsbosbeheer. Het gaat hierbij om exogene ontwikkelingen die wel van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid, maar waarop Staatsbosbeheer als organisatie zelf geen echte invloed heeft. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan de toenemende ruimtedruk vanwege bevolkingsgroei en economische ontwikkeling, energietransitie of ontwikkelingen in de landbouw.

Tabel 3.1 De geschiedenis van Staatsbosbeheer in vogelvlucht

Jaar		Operationele gevolgen
1899	Oprichting Staatsbosbeheer	<ul style="list-style-type: none">• Staatsbosbeheer koopt woeste gronden voor de aanleg van productiebossen.
1914	Eerste Wereldoorlog	<ul style="list-style-type: none">• Afname in bosareaal door verkoop van houtvoorraad particulieren.• Gebrek aan arbeidskracht door militaire mobilisatie.• Eerste maatschappelijke rol voor Staatsbosbeheer als werkverschaffer.
1921 – 1925	Oprichting Staatsbosbedrijf	<ul style="list-style-type: none">• Meer financiële zelfstandigheid met de introductie van het Staatsbosbedrijf.• Na de terugkeer van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie blijft de financiële zelfstandigheid
1928	Natuurschoonwet	<ul style="list-style-type: none">• Eerste formele kader voor natuurbescherming als taak van Staatsbosbeheer.• Natuurbescherming blijft derde prioriteit, na landbouw en bosbouw.
1945	Tweede Wereldoorlog	<ul style="list-style-type: none">• Vernietiging van grote hoeveelheden bos, door kap en oorlogsgeweld.• Sterke toename in werkverschaffing.
1954	Ruilverkavelingswet	<ul style="list-style-type: none">• Verplichting tot opstellen van landschapsplannen.• Toename van rol Staatsbosbeheer als landschapsinrichter.

³ Buis, J. en J. Verkaik (1999), Staatsbosbeheer: 100 jaar werken aan groen Nederland. Utrecht.

Jaar		Operationele gevolgen
1961	Boswet	<ul style="list-style-type: none"> • Sterke wetgeving zorgde voor een minder sterke rol van Staatsbosbeheer als handhaver. • Staatsbosbeheer wordt steeds belangrijker in een advies rol.
1984	Rapport Privatisering (Commissie-Tankink)	<ul style="list-style-type: none"> • Eerste formele aanzet richting verzelfstandiging van Staatsbosbeheer.
1990	Ecologische Hoofdstructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Grotere invloed van Europees natuurbeleid op het Nederlandse natuurbeheer.
1998	Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Staatsbosbeheer heeft wettelijke taak: het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de toevertrouwde terreinen. • Staatsbosbeheer als groen nutsbedrijf.
2013	Natuurpact	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralisatie van de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland naar de provincies.
2014	Convenant: Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming	<ul style="list-style-type: none"> • Grotere nadruk op de maatschappelijke rol: interactie tussen Staatsbosbeheer en publieke- en private marktactiviteiten. • Meer nadruk op het aantrekken van private financiering door

3.2 Historie van Staatsbosbeheer

Ontginning van de woeste gronden

Aan het einde van de 19de eeuw gingen delen van Nederland gebukt onder dreigende zandverstuivingen. De woeste gronden⁴ in het duingebied en op de Veluwe leverden geen direct nut op en het was lastig voor lokale overheden om met de verstuivingen om te gaan. De wens van de overheid was om deze problematiek op nationaal niveau op te lossen, door de woeste gronden te ontginnen en er landbouwgebied of productiebos van te maken. Om die reden is op 21 juli 1899 Staatsbosbeheer opgericht.

In de eerste jaren van haar bestaan was Staatsbosbeheer vooral bezig met de aanleg van productiebossen op de woeste gronden. Er was een grote vraag naar hout voor allerlei industriële activiteiten. Later werden ook bossen aangeplant in de nieuwe Nederlandse polders. Tijdens deze periode kwam er vanuit steeds meer hoeken van de samenleving een nieuw geluid opzetten: naast het gebruik van de woeste gronden als productiebos, hebben sommige woeste gronden ook natuurwaarden die beschermd moeten worden. Deze nieuwe blik op natuur en de bescherming daarvan, heeft Staatsbosbeheer haar tweede functie gegeven: beheer en bescherming van natuurgebieden. Dit werd in 1908 opgevolgd met de inrichting van het eerste staatsnatuurmonument: het gebied De Muy op Texel.

Werkverschaffing tussen en tijdens de oorlogen

Na een korte periode van beginnende bosaanplant en bosbouw brak de eerste wereldoorlog uit. Tijdens de Eerste Wereldoorlog steeg de vraag naar bruikbaar hout enorm, terwijl de economie sterk achteruitging. Alle particuliere eigenaren van bosgebieden wilden nu hun houtvoorraden verkopen, waarmee de inspanningen van Staatsbosbeheer om het bosareaal te vergroten sterk onder druk kwamen te staan. Vanwege tekorten aan kolen werd om de kachel te laten branden zelfs hout gesprokkeld door de normale bevolking. Daarnaast werd een deel van de mannelijke bevolking gemobiliseerd voor militaire dienst. Als gevolg hiervan had Staatsbosbeheer veel extra

⁴ Woeste grond was land dat niet, of weinig productief was, zoals bijvoorbeeld heidevelden en veengebieden, maar ook duinen en drassige terreinen.

werk, met een tekort aan werkkracht. Door de neutrale status van Nederland in de Eerste Wereldoorlog vluchtten veel deserteurs naar ons land. Deze deserteurs werden door de staat ingezet om te helpen met het onderhouden van stukken duingebied van Staatsbosbeheer. Het was een van de eerste voorbeelden van werkverschaffing, en een eerste stap in de rol van Staatsbosbeheer als inrichter van de openbare ruimte. Daarnaast moest Staatsbosbeheer voor het eerst 'toezicht' houden. De Boswet verplichtte Staatsbosbeheer om het kappen van schaarse bomen tegen te gaan tijdens de oorlog. Door de druk van de Eerste Wereldoorlog ontwikkelde Staatsbosbeheer zich langzaam op maatschappelijk vlak.

In de periode 1921 – 1925 was Staatsbosbeheer kort aangewezen als Staatsbosbedrijf. Hierdoor kreeg de organisatie meer financiële verantwoordelijkheid. De hoop was dat Staatsbosbeheer op deze manier een beter rendement kon behalen, maar met het takenpakket van die tijd pakte dat niet goed uit. Staatsbosbeheer kwam weer in beheer van de overheid, maar de financiële zelfstandigheid was sterker dan daarvoor. Met de komst van de Natuurschoonwet (1928) kwam voor het eerst een formeel kader voor de natuurbeschermende rol van Staatsbosbeheer. In nauwe samenwerking met de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten won natuurbeheer aan belang. Maar het bleef nog lang een 'derde' prioriteit, na landbouw en bosbouw voor houtproductie.

Tot het begin van de Tweede Wereldoorlog ging het steeds beter met het Nederlandse bosareaal. Tijdens de economische crisis van de jaren '30 werd werkverschaffing weer belangrijker voor gemeenten en Staatsbosbeheer werd dan ook vaak ingezet om gemeentelijke bossen (zoals bijvoorbeeld het Amsterdamse Bos) te beplanten en verzorgen. Met de komst van de oorlog nam de werkverschaffing ver af. Steeds meer werklozen werden tewerkgesteld in Duitsland. Hiermee kromp het oppervlakte bos dat per jaar werd aangelegd, van 702 hectare in 1940, naar 56 hectare in 1945. Naast een afname in de aanleg van bos, nam het kappen van bossen voor productiehout sterk toe. Ook militaire acties zorgden voor een afname in het bosareaal. Als gevolg van de Tweede Wereldoorlog is een groot deel van de bruikbare houtvoorraad verloren gegaan.

Van productie naar natuur en recreatie

De jaren vijftig en zestig staan voor Staatsbosbeheer in het teken van herstel. Hierbij lag de nadruk vooral op het herstellen van de productiebossen. Deze nadruk op productie dwong de natuurlijke bosbouw naar de achtergrond. Staatsbosbeheer werd de Nederlandse dienst voor bosbouw. De opbrengsten voor hout namen echter sterk af, en de werkzaamheden van Staatsbosbeheer werden steeds minder rendabel. Het Nederlandse bos als productiebos was enkel nog te bekostigen met structurele subsidies. Uiteindelijk ging hierdoor het roer om bij Staatsbosbeheer: het was tijd voor een meer natuurlijke omgang met het bos.

Tegelijkertijd nam in Nederland de welvaart toe en kwam er steeds meer ruimte voor 'recreatie'. Vrijtijdsbesteding vond steeds vaker plaats in de natuur. De bossen van Staatsbosbeheer waren een populaire bestemming voor recreanten die er op de vrije zondag met de auto op uit trokken. De recreanten kwamen met velen en faciliteiten om ze onder te brengen waren er nog niet. Als gevolg parkeerden mensen in de berm en werd er gebruik gemaakt van de bossen als kampeerterrein.

Voor Staatsbosbeheer was deze nieuwe situatie uitdagend: hoe kan men het bos beschermen en beheren, als de recreant hier ongeremd rondloopt?

De reactie van Staatsbosbeheer op recreatie was in eerste instantie simpel: probeer mensen zo veel mogelijk uit de natuur weg te houden. Hiervoor werden speciale recreatiegebieden aangewezen zodat de bezoekers op maar één plek in het bos kwamen en de 'echte' natuur niet verstoorden. Het inrichten van recreatievoorzieningen fungeerde ook als nieuwe inkomstenbron voor Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer ontwikkelde zich snel als recreatie-organisatie.

De stappen naar verzelfstandiging

De weg naar verzelfstandiging is al in de jaren zeventig en tachtig bediscussieerd in de kabinetten. Hierbij was de vraag telkens in hoeverre Staatsbosbeheer geprivatiseerd zou kunnen worden, en welke gevolgen dat zou hebben voor de maatschappelijke waarde van het bos en de natuur. De overheid was angstig om het Staatsbosbeheer volledig aan de markt over te laten, maar had ook sterke verlangens om overheidsdiensten te verzelfstandigen. Bijvoorbeeld door *'beheer en uitvoering over [te] dragen aan een overheidsorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid, die gehouden is een aantal overheidsdoelstellingen na te streven, maar overigens zo veel mogelijk als een particuliere instelling opereert. De overheid geeft globale richtlijnen voor functievervulling en verstrekt aanvullende financiële middelen.'*⁵ Deze opzet van de Commissie-Tankink is een blauwdruk voor de latere verzelfstandiging van Staatsbosbeheer.

Het duurde tot 1997 voordat de Eerste en Tweede Kamer akkoord gingen met de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Gedurende de jaren negentig is er uitgebreid gesproken over verschillende varianten van verzelfstandiging en zijn verschillende beleidslijnen uitgezet om te verduidelijken wat er van Staatsbosbeheer als zelfstandige organisatie verwacht wordt. Uiteindelijk is in de memorie van toelichting bij de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer het volgende afgesproken:

Staatsbosbeheer beheert de bossen en natuurterreinen die met het oog op definitieve veiligstelling zijn aangekocht door de rijksoverheid. Staatsbosbeheer beheert daarmee het nationale groene erfgoed. Gegarandeerd dient te blijven dat de objecten die Staatsbosbeheer in beheer heeft, ten algemene nutte worden aangewend. In dit verband wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de gronden voor ten minste 90% voor publiek zijn opengesteld en voor een ieder toegankelijk zijn.

Positionering Staatsbosbeheer vanaf 2014

In 2013 en 2014 is de positie van Staatsbosbeheer opnieuw bezien. Aanleiding was de passage in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II: "Om een grotere private betrokkenheid mogelijk te maken, bezien we de positie van Staatsbosbeheer". Het ministerie van EZ en Staatsbosbeheer hebben de gewenste toekomstige positie opgenomen in de gezamenlijke notitie 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming'. Deze notitie is in januari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. In april 2014 is tevens het concept van het convenant EZ-Staatsbosbeheer naar de Kamer gestuurd. Na bespreking in de Tweede Kamer van de positie van Staatsbosbeheer is het convenant in december 2014 definitief ondertekend. Mede als gevolg van teruglopende overheidsfinanciën vroeg het kabinet aan Staatsbosbeheer ook om zelf meer opbrengsten te genereren binnen de kaders die de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt. Tegelijkertijd biedt Staatsbosbeheer ruimte voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en bieden zij steeds meer educatieve pakketten aan. Daarmee worden de terreinen van Staatsbosbeheer op een betere wijze geïntegreerd in het maatschappelijk verkeer. Het convenant is tevens de actualisering van de aansturingrelatie tussen het ministerie en Staatsbosbeheer, voorheen vastgelegd in het aansturingprotocol uit 2009.

Tegelijkertijd is ook sprake van een decentralisatie van de invulling en uitvoering van het natuur- en recreatiebeleid van het Rijk naar de provincies. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de kaders en ambities, maar de provincies zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van dit beleid. Op nationaal niveau betekent dit dat het belangrijkste kader voor de beheerwerkzaamheden door Staatsbosbeheer het Natuurpact is. Met de decentralisatie van het natuurbeleid en vervanging van de rijksbekostiging door gebruikmaking van de Subsidie voor Natuur en Landschap van de

⁵ Commissie Tankink (1983). *Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer*.

provincies, vindt er geen rechtstreekse sturing door het Rijk plaats voor de beheerwerkzaamheden van Staatsbosbeheer.

Voor Staatsbosbeheer beperkt de rol van het Rijk zich tot zorgen voor de continuïteit van de organisatie en de gronden van Staatsbosbeheer. De financiering van het natuurbeheer vindt niet langer plaats via het Rijk, maar verloopt via de provincies, door openstelling van de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL) voor Staatsbosbeheer. Een en ander heeft ertoe geleid dat Staatsbosbeheer zich intern ook anders moest organiseren en steeds meer samenwerking heeft gezocht met andere terreinbeherende organisaties (TBO's).

Om de huidige doelstellingen van Staatsbosbeheer te realiseren is sterke samenwerking met private en publieke partners noodzakelijk. Om natuurbeheer niet versnipperd plaats te laten vinden, is goede samenwerking met Natuurmonumenten en de 12 Landschappen belangrijk. Natuurbeheer rondom rivieren betekent nauwe samenwerking met Rijkswaterstaat, waterschappen en hoogheemraadschappen terwijl de invulling van natuurbeheer niet gaat zonder medewerking van provincies. Op het gebied van educatie, duurzaamheid, energie, recreatie en overige functies werkt Staatsbosbeheer samen met een groot aantal organisaties, stichtingen, instituten en verschillende gemeentelijke natuur- milieu- en educatiecentra. Voor de houtexploitatie wordt gewerkt met verschillende afnemers.

Ondanks de decentralisatie en de daarmee verband houdende verschuiving in de bekostiging naar provinciale middelen, blijft het rijk ook in de nieuwe situatie in financiële zin bij Staatsbosbeheer betrokken via de rijksbijdrage. Deze rijksbijdrage is vooral bedoeld als de dekking van de organisatie – en personeelskosten. Daarnaast betaalt het rijk mee aan het beheer van rijksmonumenten, programma's en uitvoeringbureaus (zie ook hoofdstuk 5). De in de wet benoemde "overige opgedragen taken" zijn op dit moment onder andere toegepast op de volgende opdrachten: Organisatie boomfeestdag, uitvoering Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), uitvoeringsbureau nationale Parken en deelname programma Ecologie Grote Wateren. In de volgende paragraaf wordt meer in detail gekeken naar de inhoud van de "Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer" en naar de opzet en invulling van het convenant.

3.3 Wettelijk kader

3.3.1 *Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer*

In de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer is Artikel 3 gewijd aan de taken en doelstellingen van Staatsbosbeheer. Artikel 3, lid 1, verduidelijkt de primaire taak van Staatsbosbeheer:

'het beheer van objecten met als doelstelling bestaande of potentiële natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, recreatieve, archeologische, aardkundige of cultuurhistorische waarden, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige educatieve waarden, in het algemeen belang duurzaam in stand te houden, onderscheidenlijk met het oog daarop te ontwikkelen'

Uit de tekst in Artikel 3, lid 1, komen een aantal zaken naar voren. Zo is Staatsbosbeheer primair belast met het behouden en ontwikkelen van de hierboven opgesomde waarden en gerelateerde educatieve waarden. De manier waarop deze waarden in stand dienen te worden gehouden, wordt beschreven als 'in algemeen belang duurzaam'.

Wanneer iets 'in algemeen belang duurzaam' is, is niet verder in de wettekst uitgewerkt. Wel wordt verderop in Artikel 3, lid 1, aangegeven dat het lid in overeenstemming gehouden dient te zijn met

het door de Minister geformuleerde beleid. Ook uit Artikel 3, lid 2, blijkt dat de Minister door middel van beleidsvorming extra taken kan toebedelen aan Staatsbosbeheer. Daarnaast blijkt uit Artikel 3, lid 6, dat Staatsbosbeheer ook werkzaamheden kan verrichten die buiten de taken benoemd in lid 1 en lid 2 liggen, mits hierbij rekening wordt gehouden met een aantal voorwaarden. De kaders van de wettekst geven dus speelruimte voor beleidsmakers om de manier waarop de wettelijke taak ten uitvoering gebracht wordt in te vullen.

De Memorie van Toelichting (MvT)⁶ die bij de behandeling van de wettekst in de kamer is besproken geeft meer kleur aan het takenpakket van Staatsbosbeheer na de verzelfstandiging. Hierin wordt naast het beheer van de nationale basisvoorziening op het vlak van natuur, bos, landschap en recreatie ook de rol van het publiek toegelicht. Waar de maatschappelijke verbinding in de eigenlijke wettekst maar beperkt naar voren komt, wordt dit in de MvT uitgebreid toegelicht: *‘Voor verbetering van de publieke dienstverlening is het allereerst noodzakelijk dat Staatsbosbeheer – meer dan thans het geval is – rekening houdt met, en inspeelt op, de maatschappelijke vraag en de wensen van het publiek.’*

De maatschappelijke rol van Staatsbosbeheer is dus wettelijk versleuteld in de Memorie van Toelichting. Uit eerdere evaluaties⁷ blijkt wel dat deze maatschappelijke rol nog moeilijk te definiëren is. Er wordt dan ook aangeraden om meer duiding te geven aan de verwachtingen van (dan nog) het Ministerie LNV ten aanzien van vermaatschappelijking. Dit is gedaan met behulp van het convenant EZ/SBB.

3.3.2 Convenant EZ/SBB

Het convenant EZ/SBB, een convenant tussen het Ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer, herpositioneert Staatsbosbeheer in het maatschappelijke veld. In paragraaf 2 van dit convenant wordt een visie op de invulling van de wettelijke taken voorgelegd. Hierbij ligt nadruk op de vermaatschappelijking van de taken van Staatsbosbeheer en de manier waarop deze taken uitgevoerd worden. Aangezien deze visie ondertekend is door het ministerie (en onderstreept in het regeerakkoord Rutte II) en steun heeft gekregen in de Tweede Kamer, kan de visie gezien worden als een verdere invulling van de wettelijke taak en is deze ingekaderd in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Als de tekst uit het ondernemingsplan de visie uit het convenant in acht neemt, kan aan de hand van het ondernemingsplan en de implementatie van dit plan worden gepeild of Staatsbosbeheer voldoet aan zijn wettelijke taak. Dit wordt verder besproken in hoofdstuk 5.2.

3.3.3 Doelstellingen uit het convenant ‘Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming’

In het convenant Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming, (hierna benoemd als ‘het convenant’) worden de doelstellingen van Staatsbosbeheer en de verhouding met het Rijk verduidelijkt en aangescherpt. Het convenant is toegespitst op twee specifieke zaken: een vergroting van de maatschappelijke rol van Staatsbosbeheer en extra ruimte voor het creëren van inkomsten uit de markt. Daarnaast wordt de band met het Rijk en de provincies verduidelijkt. Deze drie thema’s worden hieronder bondig toegelicht.

- **Grotere nadruk op maatschappelijk verantwoord handelen/vergroten maatschappelijke betrokkenheid**

Staatsbosbeheer dient zich te ontwikkelen als maatschappelijke onderneming. Dat is de visie die is uitgezet in het regeerakkoord Rutte II en de daaropvolgende visie ‘Staatsbosbeheer, een

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 622, nr. 3. Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer), Memorie van Toelichting.

⁷ (2009), Ruimte in het Bos. Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer.

maatschappelijke onderneming'. Hierbij streeft Staatsbosbeheer binnen de kaders van de wettelijke taken en het Natuurpact naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak. Dit betekent dat Staatsbosbeheer de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties wil vergroten. Hiervoor worden terreinen (waar mogelijk) opengesteld voor het publiek. Daarnaast is in het convenant aangekaart dat Staatsbosbeheer waar mogelijk een bijdrage levert aan maatschappelijke opgaven op het vlak van gezondheid en welzijn, educatie, maatschappelijke stages en resocialisatie. Staatsbosbeheer is zo niet enkel een natuurbeheerorganisatie, maar ook een sociale onderneming waarbinnen maatschappelijk rendement moet worden gemaximaliseerd;

- **Meer ruimte voor het creëren van eigen inkomsten**

Staatsbosbeheer streeft naar een jaarlijkse groei van het aandeel inkomsten uit de markt in de totale inkomsten. Hiervoor kan Staatsbosbeheer gebruik maken van de gronden en objecten die het beheert. Ten behoeve van de doelmatigheid van het beheer kan dit ook betekenen dat herverkaveling of verpachting van grond door Staatsbosbeheer plaatsvindt. Met de opbrengsten uit marktactiviteiten mag Staatsbosbeheer eigen vermogen opbouwen. Hierbij is als kanttekening geplaatst dat Staatsbosbeheer, als overheidsorganisatie, niet behoort te concurreren met goede doelenorganisaties. Financiële ondersteuning van particulieren of bedrijven vindt plaats in het kader van projecten. Eventuele inkomsten uit de vervreemding van gronden worden bij het Groenfonds ondergebracht;

- **Herijking van de relatie met het Rijk en de provincies**

In het convenant is de band tussen het Rijk en Staatsbosbeheer op meerdere manieren aangekaart. Mede gelet op het nationale en internationale belang die de door Staatsbosbeheer beheerde objecten voor natuur en landschap vertegenwoordigen, blijft Staatsbosbeheer gelieerd aan het Rijk. In de praktijk vindt twee maal per jaar een formeel overleg plaats tussen een DG van LNV en de directeur SBB waarin de invulling van de afspraken in het convenant en andere wettelijke taken worden besproken. Daarnaast zijn er op onregelmatige basis, maar minimaal een keer per jaar, ontmoetingen tussen de minister en de directeur SBB, meestal als de actualiteit daar aanleiding toe geeft.

In het kader van de administratie lasten is in het addendum op het convenant afgesproken dat Staatsbosbeheer voor een aantal categorieën generieke goedkeuring ontvangt vanuit het ministerie voor de verkoop en ruil van gronden. Dit ter invulling van de in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer vereiste goedkeuring van alle verkopen. Voor het mede oprichten van rechtspersonen heeft de minister een generieke verklaring van geen bezwaar afgegeven, voorzien van een aantal voorwaarden. In eerste instantie kan Staatsbosbeheer dus zelfstandig acties ondernemen om meer eigen inkomsten te genereren. Wel worden de begroting en de jaarstukken van Staatsbosbeheer jaarlijks overlegd aan de minister voor goedkeuring.

Een effectieve samenwerking met de provincies wordt benadrukt. Staatsbosbeheer wordt geacht tewerk te gaan met inachtneming van het Natuurpact en binnen de kaders van de Subsidieregeling Natuur en Landschap. Hiertoe wordt structureel overleg met de provincies beoogd. Als dat gewenst is kan Staatsbosbeheer samen met andere overheden afspraken maken over de uitvoer van beleid op regionaal (provinciaal) niveau.

3.4 Veranderingen in de maatschappelijk context

Voor een goed begrip kijken we in deze slotparagraaf ook naar relevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context rondom Staatsbosbeheer. Het gaat hierbij om exogene ontwikkelingen die wel van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid, maar waarop Staatsbosbeheer als organisatie zelf geen echte invloed heeft.

3.4.1 *Omvang bevolking beïnvloedt recreatievraag*

Een van de elementen die in algemene zin van invloed is op de recreatievraag en daarmee op de uitgaven en de financieringsbehoefte is de omvang en de ontwikkeling van de bevolking. Als de bevolking toeneemt zal de vraag naar recreatie bij gelijkblijvende preferenties immers eveneens toenemen en daarmee ook de noodzakelijke uitgaven en bijbehorende financieringsbehoefte.

De structurele toename van de recreatievraag komt in relatie tot Staatsbosbeheer onder andere tot uitdrukking in de verbreding van de doelstellingen en het toegenomen belang van het aspect “beleven”. Om tegemoet te komen aan de toegenomen recreatievraag kan het aanbod worden uitgebreid en kunnen aanvullende recreatievoorzieningen worden ontwikkeld. In de jaarrekening Staatsbosbeheer zien we deze ontwikkeling voor de in beschouwing genomen periode bijvoorbeeld terug in een structurele toename van de inkomsten uit recreatie (zie ook hoofdstuk 5). Met de toename van de recreatiedruk neemt tegelijkertijd ook het belang van toezicht en handhaving en daarmee verband houdende kosten toe in de beheerde gebieden om daarmee ongewenste situaties zoveel als mogelijk te voorkomen.

3.4.2 *Burgers worden mondiger en kritischer*

Hierbij speelt ook mee dat de mondigheid van burgers is toegenomen en burgers bovendien steeds kritischer zijn geworden. Deze veranderende houding heeft gevolgen voor de inspanning die Staatsbosbeheer moet leveren om het gebruikers van de beheerde gebieden naar de zin te maken. De kosten voor onder andere toezicht en handhaving nemen hierdoor toe. Tegelijkertijd zijn meer investeringen noodzakelijk in voorzieningen om aan de veranderende recreatievraag te kunnen voldoen en moet vanuit Staatsbosbeheer meer aandacht (en dus middelen) worden besteed aan de externe communicatie en de omgang met burgers.

3.4.3 *Toenemende strijd om de ruimte*

Een toenemende bevolking en een uitdijende economie vragen ook om meer ruimtebeslag. Uitbreiding van wonen, werken en infrastructuur gaat daarbij meestal ten koste van landbouwgrond en aan open ruimte, ruimte voor de natuur en andere landschappelijke waarden. Ook toekomstige ruimtelijke claims die hieruit voortkomen als opgaven zoals de energietransitie spelen een belangrijke rol (denk bijvoorbeeld aan de plaatsing van windturbines of zonneparken, of klimaatadaptatiemaatregelen). Tegelijkertijd neemt de recreatieve druk op de overblijvende gebieden toe. Door de intensivering van het gebruik nemen naar verwachting ook de uitgaven voor onderhoud en beheer toe en stijgt derhalve de financieringsbehoefte.

Omgekeerd heeft Staatsbosbeheer ook gebieden in eigendom of beheer aansluitend of nabij belangrijke stedelijke concentraties zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht. Door de toegenomen ruimtedruk en de nabijheid van de stad, stijgen deze gebieden steeds meer in waarde. Vraag is dan of de gestegen waarde moet worden verzilverd (en elders nieuwe groene gebieden moeten worden ontwikkeld) of juist moet worden ingezet op het behoud van deze gebieden vanwege de nabijheid van de stad en de daarmee samenhangende en omvangrijke recreatieve vraag. Het doel om meer eigen inkomsten te genereren kan hierbij botsen met de wens om het maatschappelijk rendement te maximaliseren.

3.4.4 *Energietransitie*

In het 'Akkoord van Parijs' is onder andere afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius. Om dit te bereiken wordt wereldwijd ingezet op vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met bijna de helft (49%) in vergelijking met 1990. Om hieraan in vulling te geven is in Nederland door overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen een Klimaatakkoord afgesloten. Om dit akkoord tot een succes te maken is een goede ruimtelijke aanpak en afstemming essentieel. Energieopwekking uit zon, wind en biomassa vraagt immers om de nodige ruimte waardoor het aanzien van steden en landschappen zal veranderen.

In het kader van de gewenste energietransitie is het de vraag in hoeverre Staatsbosbeheer als eigenaar en beheerder van aanzienlijke arealen grond hiervoor ruimte beschikbaar moet stellen. Daarbij kan het standpunt worden ingenomen dat energietransitie een belangrijk maatschappelijke doel dient en Staatsbosbeheer om die reden bijvoorbeeld windmolens moet toelaten in bepaalde delen van het beheerde grondgebied. Staatsbosbeheer draagt daarmee bij aan de gewenste energietransitie en kan bovendien additionele financiële middelen genereren. Omgekeerd zijn er ook geluiden vanuit de maatschappij dat natuur en bijvoorbeeld windmolens niet samengaan. Een belangrijke vraag is dan hoe de uiteindelijke afweging en daaruit volgende keuze eruit zal zien.

3.4.5 *Ontwikkelingen in de landbouw*

Landbouw en natuur zijn lange tijd gezien als twee afzonderlijke werelden. In toenemende mate wordt echter vanuit de samenleving nut en noodzaak erkend om te zoeken naar een betere verbinding van natuur en economie of natuur en landbouw. Op welke wijze aan deze wens het beste invulling kan worden gegeven is echter nog de vraag.

Sinds 2014 wordt hiervoor het begrip natuurinclusieve landbouw door het ministerie van LNV (voormalig EZ) gebruikt. Sinds die tijd wordt het thema door onder meer provincies, waterschappen, onderwijs, burgers en agrariërs verder uitgewerkt. In januari 2017 hebben een groot aantal partijen een manifest getekend om Nederland als 'living lab' voor natuurinclusieve landbouw te gaan maken⁸.

Om te toetsen of natuurinclusieve landbouw werkt, heeft Staatsbosbeheer experimenten uitgewerkt met een aantal van haar pachters op het gebied van natuurinclusieve landbouw. Hierbij stelt Staatsbosbeheer natuur beschikbaar voor landbouw, en is het de bedoeling om boeren te helpen over te schakelen naar een vorm van landbouw die meer biodiversiteit combineert met een rendabele bedrijfsvoering. De eerste experimenten zijn in 2018 gestart. De eerste resultaten zijn nog niet beschikbaar.

In het verleden waren de landschapselementen niet interessant voor een agrariër, omdat zij financieel niet bijdroegen. Veel gronden zijn dan ook in het beheer van Staatsbosbeheer gekomen. In de toekomst kan het zijn dat een agrariër juist profiteert van deze grond, omdat er punten voor natuurbeheer te verdienen zijn. Zo ver is het nog niet. Zoals hierboven beschreven staat de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw nog in de kinderschoenen en het beleid is nog in ontwikkeling. Maar wellicht zou Staatsbosbeheer het versnipperd eigendom op termijn kunnen overdragen aan agrariërs die op een meer natuur inclusieve wijze willen handelen.

⁸ <http://edepot.wur.nl/405904>.

4 Doeltreffendheid

4.1 Inleiding

De doelstellingen zoals vastgelegd in de wet en convenant zijn door Staatsbosbeheer vertaald naar het ondernemingsplan (zie ook hoofdstuk 3). In het ondernemingsplan uit 2015 “Ziel en Zakelijkheid” worden de doelstellingen van Staatsbosbeheer benoemd: beter beschermen, duurzaam benutten, meer beleven en een excellente publieke organisatie. Deze doelstellingen hangen sterk samen met de doelstellingen van de Rijksnatuurvisie uit 2014, waarin de thema's beter beschermen, duurzaam benutten en meer beleven ook worden benoemd.

Om te bezien of Staatsbosbeheer zijn wettelijke taak doeltreffend uitvoert, is allereerst een analyse uitgevoerd op bovenstaande documenten (zie bijlage 1). Geconcludeerd kan worden dat de tekst uit het ondernemingsplan, het gedachtengoed uit de wet en het convenant in acht neemt. Om deze reden kan aan de hand van het ondernemingsplan en de resultaten van de uitvoering van projecten gepeild worden of Staatsbosbeheer voldoet aan zijn wettelijke taak. In dit hoofdstuk worden daarom de eigen doelstellingen en bijbehorende activiteiten van Staatsbosbeheer als uitgangspunt genomen om uitspraken te doen over de doeltreffendheid.

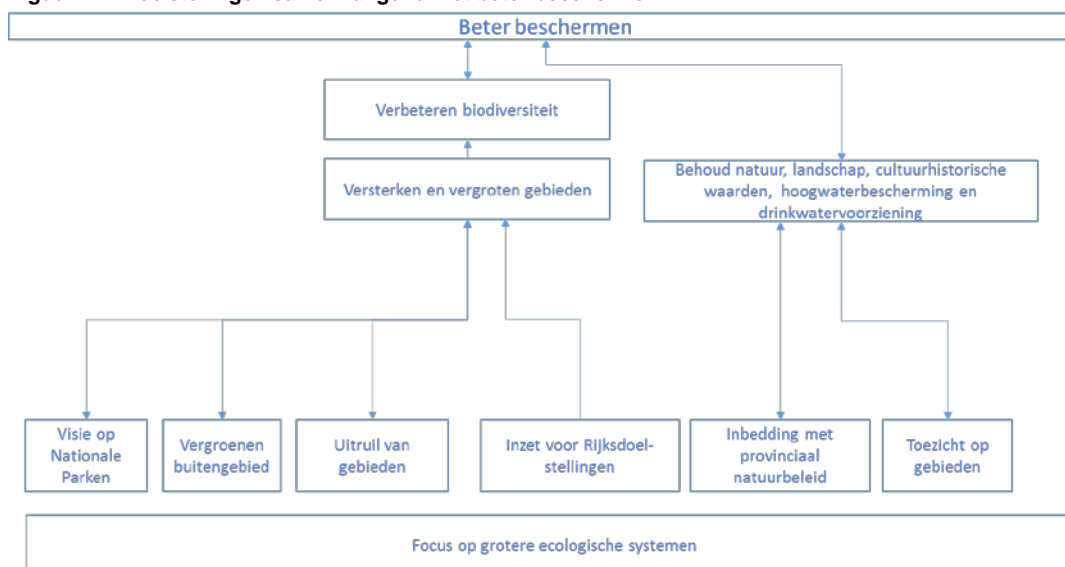
In dit hoofdstuk worden de eerste drie doelstellingen (beter beschermen, duurzaam benutten en meer beleven) behandeld. Deze onderdelen kunnen niet los gezien worden van elkaar. Om die reden plaatsen we het doelbereik in breder perspectief aan het einde van het hoofdstuk. De doeltreffendheid op het onderdeel excellente publieke organisatie komt, vanwege de leesbaarheid van deze rapportage, in hoofdstuk 6 aan de orde.

4.2 Beter beschermen

4.2.1 *Doelstellingen samenhangend met beter beschermen*

Bij de doelstelling “beter beschermen” richt Staatsbosbeheer zich primair op ‘kenmerkende systemen’ via de programma’s Nationale Parken, Grote Wateren en de Groene Metropool. Binnen deze kenmerkende systemen wordt ingezet op het beschermen en vergroten van de biodiversiteit en onder andere het behoud van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden. Dit wordt tweegebracht via diverse activiteiten. De samenhang is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 4.1 Doelstellingen samenhangend met beter beschermen



4.2.2 Feiten

In het ondernemingsplan van Staatsbosbeheer over de periode 2015-2020 zijn voor de doelstelling ‘beter beschermen’ prestatie indicatoren opgenomen om de voortgang te monitoren. Door te kijken naar de resultaten op deze indicatoren kan worden ingeschat of Staatsbosbeheer op koers ligt om de doelstellingen te behalen. De resultaten op de indicatoren zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 4.1 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Beter Beschermen

	2015	2016	2017	Doelstelling 2020
Biodiversiteitswinst beheerde gebieden	Streefdoelen vastgesteld	Beoordeling opgesteld	Beoordeling gaande	Voldoende op de streefdoelen
Monitoring en evaluatie van afgesproken doelen in percentage van de beheerde oppervlakte	2%/jaar	8%/jaar	8%/jaar	8%/jaar
Externe audits	2	3	2	4
Oppervlakte bos waar bosverjonging via kap en verjonging wordt bereikt	1-1,5%	1-1,5%	1-1,5%	1%
Totale randlengte van ons beheerareaal (in kilometer)	26.280	24.643	24.954	25.000
De totale aaneengesloten oppervlakte van de grote eenheden (>500 hectare) (in hectare)	96.424	82.713	90.577	100.000
Percentage van ons beheerareaal dat samen met derden wordt beheerd	20%	19%	20%	>25%
Aantal contracten met boeren en lokale ondernemers	4.715	4.745	4.780	5.000
Aantal beschikbare BOA-uren	27.000	36.579	38.310	55.000
Hoogwaterbescherming	Geen indicatoren			
Drinkwatervoorziening	Geen indicatoren			

Bron: Jaarverslagen en monitoringssysteem Staatsbosbeheer.

Biodiversiteit

Op het gebied van biodiversiteitswinst zijn doelstellingen vastgesteld. Het meten van biodiversiteit kan op aparte beheergebieden en het doel hierbij is dan ook 8% van het areaal per jaar te monitoren. Dit gebeurt ook. Het blijkt tot op heden echter lastig om voor de verschillende beheertypen van Staatsbosbeheer geaggregeerd uitspraken te doen over de biodiversiteitswinst. Op dit moment wordt er wel gewerkt aan een voorstel om een zogenaamde KPI (Key Performance Indicator) voor biodiversiteit te ontwikkelen samen met het CBS en de soortenorganisaties. Via het zogenoemde Conservation Management System International (CMSi) worden beheerplannen voor de gebieden opgesteld. Door een samenhangend systeem van monitoring worden de ontwikkelingen gevolgd.

Behoud van natuur, landschap, cultuurhistorische waarden, hoogwaterbescherming en drinkwatervoorziening

In de praktijk blijkt dat een aantal van de genoemde prestatie indicatoren voor het monitoren van deze doelstelling moeilijk te monitoren is, of dat zij aanvullende toelichtingen nodig hebben. Door de onvolledigheid in de meetgegevens of moeilijkheden bij de meting kan tot op heden geen volledig overzicht gegeven worden door Staatsbosbeheer op het doelbereik beter beschermen op basis van de prestatie indicatoren. Staatsbosbeheer erkent dit probleem en denkt op dit moment na over herziening van deze indicatoren.

4.2.3 Duiding

Biodiversiteit

Vooraf moet worden opgemerkt dat het verbeteren van de biodiversiteit een opgave van de lange adem is. De evaluatieperiode is echter de periode 2015 tot 2017, omdat het gaat over verantwoording van overheidsmiddelen in deze periode. Voor biodiversiteit is het lastig om uitspraken te doen over de resultaten van de ingezette acties van Staatsbosbeheer in een dusdanig korte periode. Desondanks zullen we in dit hoofdstuk een overzicht geven van de landelijke trends en de bijdrage van Staatsbosbeheer aan deze trends proberen te duiden.

Verbeteren van de biodiversiteit geen taak van Staatsbosbeheer alleen

Naast dat het verbeteren van de biodiversiteit over een dusdanige korte periode lastig is, is het verbeteren van de biodiversiteit niet een op zichzelf staande opgave voor Staatsbosbeheer. Het is een opgave die grensoverschrijdend is. Om deze reden zijn er ook internationale en Europese afspraken gemaakt op het gebied van behoud en het vergroten van biodiversiteit. Voor het versterken van de biodiversiteit zetten Rijksoverheid en provincies in op verdere realisatie van het Natuurnetwerk, de verbetering van milieu- en watercondities, en natuurbeheer. Hiervoor wordt onder andere Staatsbosbeheer ingezet.

Stand van zaken van de Nederlandse natuurkwaliteit

Om een inschatting te kunnen maken van de bijdrage van Staatsbosbeheer aan het verbeteren van de biodiversiteit, wordt hier allereerst gekeken naar de stand van zaken van de Nederlandse natuurkwaliteit. Hierbij wordt vooral geput uit de recentelijk verschenen Balans van de Leefomgeving van het PBL uit 2018.

In de Balans van de Leefomgeving van 2018 valt te lezen dat de gemiddelde kwaliteit van de Nederlandse zoetwater- en landnatuur jarenlang achteruit is gegaan, maar dat dit proces inmiddels is gekeerd. Van bestendig herstel is echter volgens het PBL geen sprake. *“Op land neemt de natuurkwaliteit de laatste jaren gemiddeld niet verder af, maar ook niet duidelijk toe. De jarenlange afname van populaties diersoorten op het land is gestabiliseerd: momenteel nemen ongeveer*

evenveel soorten toe als af. De natuurkwaliteit van regionale oppervlaktewateren is verbeterd sinds 1990; kleine waterdierpjes (macrofauna) en met name waterplanten komen nu weer meer voor. Zoetwatersoorten, waaronder vissen, macrofauna en waterplanten komen sinds 1990 vaker voor” (PBL, 2018).

Verder wordt in de Balans van de Leefomgeving geconcludeerd dat *“er nog een lange weg te gaan is naar een situatie waarin alle soorten en ecosystemen in Nederland duurzaam kunnen blijven voortbestaan. Ondanks dat het beleid deels z'n vruchten heeft afgeworpen, zijn de ruimtelijke, water- en milieufacties landelijk nog niet voldoende om alle soorten in Nederland duurzaam te laten voorkomen” (PBL, 2018).*

In de Balans van de leefomgeving (PBL, 2018) worden ook beleidsopties genoemd voor het structureel verbeteren van de natuurkwaliteit. Het gaat hierbij onder andere om:

- De milieu- en watercondities en de ruimtelijke condities in het Natuurnetwerk verder verbeteren. Bijvoorbeeld door de aanpak van versnippering van bepaalde leefgebieden door de omvorming van bestaande natuur of het kappen van bos voor de realisatie van heide.
- Verbeteren van milieufacties door het terugdringen van stikstofuitstoot bij de bron. Bijvoorbeeld door het verduurzamen van de landbouw.
- Het uitbreiden/ versterken van natuur zowel binnen het Natuurnetwerk (maar bovenop de doelstelling 2027) als daarbuiten.
- Beter betrekken van de burgers bij de uitvoering van natuurbeleid.
- Beter afstemmen van natuurbeleid, (inter)nationaal milieu-, water-, landbouwbeleid.

Aan de hand van de ingezette acties van Staatsbosbeheer kan worden ingeschat of deze hebben bijgedragen aan één van deze voorwaarden. Als dit het geval is, zou er logischerwijs een bijdrage geleverd zijn aan het duurzaam verbeteren van de natuurkwaliteit in de evaluatieperiode. De vierde beleids optie “het beter betrekken van de burgers” wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.3. Voor de leesbaarheid van deze rapportage wordt deze daarom hier buiten beschouwing gelaten. De bijdrage aan de laatste doelstelling (afstemmen natuurbeleid) zal beperkt zijn, omdat de afstemming van beleid geen taak is van Staatsbosbeheer als uitvoerder van het beleid. Deze wordt dan ook in onderstaande analyse buiten beschouwing gelaten.

De milieu- en watercondities en de ruimtelijke condities in het Natuurnetwerk verder verbeteren

In de evaluatieperiode heeft Staatsbosbeheer diverse acties ingezet om de milieu- en watercondities te verbeteren, om versnippering tegen te gaan, en om bestaande natuur om te vormen. In onderstaande boxteksten zijn hierbij voorbeelden gegeven.

Beheerder van Natura 2000-gebieden

Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. In deze gebieden worden bepaalde diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden. Nederland heeft ruim 160 Natura 2000-gebieden. Staatsbosbeheer is beheerder in 130 Natura 2000-gebieden. Dit is ongeveer de helft van het beheerareaal van Staatsbosbeheer. Van de Nederlandse biodiversiteit is 84% in de gebieden van Staatsbosbeheer te vinden. Voor een aantal van deze gebieden (o.a. Boschplaat op Terschelling) heeft de Raad van Europa Staatsbosbeheer een certificaat toegereikt voor excellent natuurbeheer. In een aantal gebieden van Staatsbosbeheer is een deel van het bosareaal omgevormd tot andersoortige natuur in het kader van provinciaal beleid en Natura2000 projecten (Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018).

Tegengaan van versnippering

Samen met het ministerie van EZ is een handelingskader opgezet en per provincie uitgewerkt in een grondstrategie. Deze wordt onder regie van de provincie gedeeld met alle betrokken terreineigenaren en omgezet in concrete overdrachtsacties. Voorbeelden zijn inmiddels aanwezig in de provincies Limburg, Noord-Brabant, Zeeland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Holland. Als rijkspartner doet Staatsbosbeheer mee aan de reallocatieprocedure voor rijksvastgoed, waarmee vastgoed eerst binnen het publieke domein kan worden verkregen of vervreemd voordat het op de markt wordt gebracht. Zo kan Staatsbosbeheer door ruilingen met andere terreinbeheerders op invulling geven aan het verzoek van de Tweede Kamer om versnippering tegen te gaan, grotere eenheden natuur na te streven en beheerefficiëntie te stimuleren. Daarnaast liep in de evaluatieperiode ook het MJPO programma (Meerjaren Programma Ontsnippering). Onder deze vlag zijn ook bij Staatsbosbeheer projecten uitgevoerd.

Uitvoering van KRW projecten

In Nederland en de andere landen van de EU wordt het oppervlakte- en grondwater beheerd volgens het programma Kaderrichtlijn Water (KRW). Uitgang van dit programma is het onderhouden van de waterkwaliteit. Hierbij wordt nauw samengewerkt met Rijkswaterstaat en de waterschappen. (Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018). In opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voert Staatsbosbeheer een aantal KRW projecten uit die voorheen onder hoede vielen van de Dienst Landelijk gebied.

Waddenzee

Als beheerder van een aanzienlijk deel van de Waddeneilanden en als partner in het programma "Naar een rijke Waddenzee" levert Staatsbosbeheer een bijdrage om de Waddenzee als natuurgebied sterker en veerkrachtiger te maken voor mens en natuur. Staatsbosbeheer werkt met Rijkswaterstaat samen als rijksbeheerders in dit traject. Het Regiecollege Waddengebied, heeft voor genoemd gebied de volgende opgaven geformuleerd:

- Herstellen van natuurlijke structuren in de Waddenzee;
- Verantwoord beleven van het mooiste natuurgebied;
- Systeemmonitoring voor natuur op orde brengen;
- Aanjagen en borgen van natuurherstel; en
- Ontwikkeling in samenhang met economie.

(Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018).

Verbeteren van de milieucondities: terugdringen van stikstofuitstoot

Hoewel de emissiewaarden van de uitstoot van stikstof onder de NEC-plafondwaardes blijven, kent nog circa driekwart van het totale areaal landnatuur een te hoge stikstofdepositie voor natuur (PBL, 2018). De reden hiervoor is volgens de Balans van de Leefomgeving dat de emissiedoelstellingen in het milieubeleid niet uitgaan van de zogenoemde kritische waarden voor natuur. In 2015 is de overheid het Programma Aanpak Stikstof (PAS) gestart om iets te doen aan overbelasting met stikstof in veel Natura2000 gebieden. Gebiedsgerichte herstelmaatregelen in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, zoals antiverdrogingsmaatregelen, kappen, plaggen en maaien zijn erop gericht om de gevolgen van stikstofbelasting tegen te gaan. Aan de uitvoering van deze maatregelen draagt Staatsbosbeheer met hun beheer en onderhoud bij. Hoewel deze herstelmaatregelen kunnen bijdragen om de VHR-doelen op korte termijn dichterbij te brengen, is er voor de lange termijn, aanpak van uitstoot van stikstof aan de bron nodig volgens het PBL in de Balans van de Leefomgeving. Om ook de uitstoot van stikstof aan de bron aan te pakken verkent het kabinet met het concept 'natuurinclusieve landbouw' onder andere de mogelijkheden van verdere verduurzaming van de landbouwsector. In navolgende boxteksten zijn voorbeelden genoemd van de bijdrage aan Staatsbosbeheer aan dit thema.

PAS-programma

In opdracht van provincies zijn - of gaat - Staatsbosbeheer aan de slag met natuurherstel in 115 Natura 2000-gebieden. Dit doen zij bijvoorbeeld door extra te maaien en door de waterhuishouding op orde te brengen, wat stikstofgevoelige soorten weerbaarder maakt. Ook worden natuurgebieden vergroot of verbonden met aangrenzende (landbouw)gebieden. Alle maatregelen zijn erop gericht de dieren en planten die uniek zijn voor een gebied - en soms ook voor Europa – te behouden of te laten terugkeren (Staatsbosbeheer, 2018).

Pilot 'Natuurinclusieve landbouw'

Staatsbosbeheer start met de uitvoering van de met het ministerie van LNV overeengekomen pilots. Hiervoor stelt Staatsbosbeheer enkele duizenden hectare grond ter beschikking die dan onder voorwaarden gedurende een vijfjarig experiment aan de deelnemende bedrijven in gebruik kan worden gegeven. Samen met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de sector en andere terreinbeheerders heeft Staatsbosbeheer het programma Natuurinclusieve landbouw opgezet om zijn pachters te ondersteunen bij het (rendabel) verduurzamen van hun bedrijfsvoering. (Staatsbosbeheer, 2017).

Het uitbreiden van natuur zowel binnen het Natuurnetwerk als daarbuiten

Het vergroten van het areaal natuurgebieden vindt onder meer plaats door nieuwe natuur te realiseren om het NNN te versterken. Hieraan geeft Staatsbosbeheer samen met de provincies invulling. Mede hierdoor is de oppervlakte met circa 2.000 hectare toegenomen. Daarnaast zien we dat ook op het gebied van Nationale Parken in de evaluatieperiode een verandering in focus heeft plaatsgevonden. Staatsbosbeheer was hierbij intensief betrokken en de uitvoering van het programma "Naar Nationale Parken van Wereldklasse" is sinds januari 2018 ondergebracht bij Staatsbosbeheer. In onderstaande boxteksten worden een aantal voorbeelden van ingezette acties die bijdragen aan het uitbreiden van de natuur benoemd.

Realisatie van het NNN

Staatsbosbeheer geeft met de provincies invulling aan realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de gebiedsopgaven. Met gemeenten wordt de verbinding van het groen met de sociaal-maatschappelijke agenda versterkt. Met terrein-beherende organisaties wordt de samenwerking geïntensiveerd. In sommige gevallen worden ook natuurgebieden buiten het NNN meegenomen in het beheer. Dit wordt meestal vergoed door de betreffende beheerder of overheid (Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018).

Uitvoering van NURG-projecten

Er zijn ook verschuivingen zichtbaar geweest van landschap. Zo is er in totaal binnen NURG in de evaluatieperiode 4.750 hectare omgezet van landbouwgrond naar nieuwe riviergebonden natuur (Staatsbosbeheer 4c). Vanaf 1 maart 2015 heeft Staatsbosbeheer de uitvoer van het NURG programma overgenomen van de Dienst Landelijk Gebied. Binnen dit programma wordt gewerkt aan natuurontwikkeling rondom de grote rivieren, waarbij de verbetering van de waterberging en natuurontwikkeling gezamenlijk optrekken. Hoogwaterbescherming en watersysteemherstel gaan hand in hand met natuurontwikkeling. Hierbij wordt nauw samengewerkt met Rijkswaterstaat en de waterschappen. In 55 verschillende projecten wordt een nieuw areaal natuurgebied ontwikkeld. In totaal zal dit zo'n 6850 hectare nieuwe natuur opleveren. Tot en met 2017 zijn 43 projecten afgerond. Uit een publicatie van de universiteiten van Utrecht en Nijmegen blijkt dat de integrale aanpak van de NURG projecten bijdraagt aan de biodiversiteit. (Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018).

Inzet op Nationale Parken

Nationale Parken laten zien wat Nederland op het gebied van natuur en biodiversiteit te bieden heeft. Vanaf eind 2014 zijn er diverse acties met belanghebbenden ingezet om van nationale parken een sterk merk te maken en een nieuwe standaard te ontwikkelen. De ingezette acties waren tweeledig. Ten eerste wordt ingezet op het behoud van biodiversiteit, ten tweede wordt ook gekeken naar het aantrekken van meer bezoekers naar de Nationale Parken. Op 1 maart 2015 werd het programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' (NPW) gestart⁹. Staatsbosbeheer vertolkte naar eigen zeggen de rol als inspirator en adviseur voor het programmabureau Nationale Parken¹⁰. De uitvoering van het programma sinds januari 2018 ondergebracht bij Staatsbosbeheer (Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018).

Behoud van natuur, landschap, cultuurhistorische waarden, hoogwaterbescherming en drinkwatervoorziening

Staatsbosbeheer werkt met tal van partners aan projecten voor groenblauwe en cultuurhistorische netwerken die tegelijkertijd de natuurwaarden (verspreiding van planten en dieren), recreatiemogelijkheden en het woon- en vestigingsklimaat trachten te versterken. Enkele voorbeelden zijn in de navolgende boxtekst opgenomen.

Behoud van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden

Staatsbosbeheer streeft er naar om elke inwoner van Nederland via een groene corridor van zijn huis naar een natuurgebied te trekken. Binnen deze natuurgebieden is ruimte voor recreatie, maar ook natuurontwikkeling waardoor de biodiversiteit in de stad verhoogd wordt. In lijn met deze visie heeft Staatsbosbeheer in 2015 een intentieovereenkomst getekend met de provincie Zuid-Holland om de beheertaken en medewerkers van de Groenservice Zuid-Holland onder te brengen bij Staatsbosbeheer.¹¹ Dit heeft in 2016 geleid tot een samenwerkingsovereenkomst met de provincie Zuid-Holland, waarna per 1 januari 2017 de G.Z-H volledig is opgenomen door Staatsbosbeheer. Met deze overdracht heeft Staatsbosbeheer haar rol als beheerder van recreatiegebieden in de stedelijke omgeving in Zuid-Holland en Zeeland aanzienlijk vergroot (Staatsbosbeheer, 2015; Staatsbosbeheer, 2016; Staatsbosbeheer, 2017; Staatsbosbeheer, 2018).

Drinkwatervoorziening

In het kader van de Groene Metropool heeft Staatsbosbeheer in de afgelopen periode de samenwerking versterkt met drinkwaterbedrijf Dunea. Staatsbosbeheer en Dunea hebben in 2015 een samenwerkingsovereenkomst getekend om drinkwaterwinning en natuur in West Nederland zo goed mogelijk te blijven combineren. De maatschappelijke doelstellingen en wettelijke taken van beide organisaties worden gewaarborgd. Voor de burgers in het verzorgingsgebied van Dunea betekent dit mooiere en betere natuurkwaliteit rondom de grote steden (Staatsbosbeheer, 2015).

Materieel beheer

Per 1 januari 2016 neemt Staatsbosbeheer deel aan de 'Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006', de zogenaamde reallocatieprocedure Rijksvastgoed, waarmee vastgoed eerst binnen het publieke domein kan worden verkregen of vervreemd voordat het op de markt wordt gebracht. Deelname kan een effectieve manier zijn voor Staatsbosbeheer om de kwaliteit van natuur en landschap te versterken (Staatsbosbeheer, 2016).

⁹ Website Staatsbosbeheer. Geraadpleegd op 1 juni 2018.

¹⁰ Staatsbosbeheer, Publieksverslag over het jaar 2015.

¹¹ Staatsbosbeheer, Jaarverslag over het jaar 2015.

Toenemende druk en toezicht op natuurgebieden (BOA-taken)

Vanwege de hoge druk op natuurgebieden die hierbij ontstaat is het van belang goed toezicht op de natuurgebieden te behouden. Eigenaren van natuurgebieden zijn zelf verantwoordelijk voor het handhaven van de veiligheid in hun gebieden. Bij Staatsbosbeheer zijn hiervoor Buitengewone Opsporingsambtenaren aangesteld (BOA's). Zij zijn bevoegd de wetgeving te handhaven en daders van illegale activiteiten te bekeuren. De boswachters en veldmedewerkers met een BOA-module in hun functieprofiel vervullen de BOA rol van Staatsbosbeheer. Daarnaast kunnen er ook vrijwilligers actief zijn als BOA's.

Naast deze voorbeelden spelen er ook uitdagingen voor behoud van natuur. Zo staat het bosbeheer onder druk door een aantal ziektes zoals Chalara, een schimmelziekte die leidt tot essentaksterfte. Dit komt het sterkste naar voren in de provincie Flevoland, waar de nieuwe bosgeneratie voornamelijk is verjongd met es. Op andere plekken ontstaat door de rijke en onrijpe bodem snel en sterke verruiging met kruiden en braam. Deze belemmeren spontane bosverjonging (en aanplant).

Informatie vanuit de interviews

Over het algemeen zijn de provincies in de interviews redelijk tot heel tevreden over de uitvoering van de taken rondom beter beschermen. Er wordt aangegeven dat ondanks dat de focus verschoven is naar meer beleven en benutten, er meestal nog voldoende kwaliteit gewaarborgd wordt. De geïnterviewden geven meermaals aan dat zij het gevoel hebben dat Staatsbosbeheer over het algemeen in het achterhoofd meeneemt dat de natuurwaarden niet ten koste moeten gaan van de andere doelstellingen.

Vanuit de provincies zijn er ook kritische noten benoemd. Ten eerste valt het diverse provincies op dat Staatsbosbeheer niet altijd goed op de hoogte is van het wettelijk kader rondom subsidies voor natuurbeheer. Zo kan het voorkomen dat aanvragen voor subsidies mislopen omdat de regels (in eerste instantie) niet goed geïnterpreteerd zijn door Staatsbosbeheer. Provincies geven ook aan dat dit wellicht kwam doordat Staatsbosbeheer niet eerder gewerkt heeft met subsidieaanvragen voor verschillende provincies. Er wordt dan ook vanuit gegaan dat in de volgende ronde er minder misverstanden zullen zijn.

Ook geven zij aan dat er soms door de Provincie moet worden gehandhaafd richting Staatsbosbeheer omdat zij zich niet conform de provinciale natuurregelgeving gedragen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de termijn van maaien van velden.

Op het gebied van het ontwikkelen van natuur zijn er verschillende meningen hoorbaar. Er wordt vaak genoemd dat Staatsbosbeheer goed samenwerkt om de ontwikkeldoelstellingen te behalen, maar er zijn ook geluiden dat de financiële middelen niet altijd toereikend zijn om de doelstellingen te behalen. Hierdoor kunnen sommige projecten niet gestart worden.

De geïnterviewden geven aan dat Staatsbosbeheer zichzelf, in lijn met het convenant, meer dan in het verleden als uitvoerder van het Rijksbeleid positioneert. Als uitvloeisel hiervan doet Staatsbosbeheer anders dan in het verleden niet mee aan belangenbehartiging richting overheid.

Staatsbosbeheer wordt door veel van de geïnterviewden gezien als de autoriteit op het gebied van natuurbeheer- en bescherming. In de gesprekken werd ook meermaals aangegeven dat er spanning bestaat tussen beter beschermen, meer beleven en duurzaam benutten. Aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf 4.5) wordt hierop nog nader ingegaan.

4.2.4 Oordeel van de evaluatoren

Het blijkt onmogelijk om op een eenduidig kwantitatief oordeel te geven over de bijdrage van Staatsbosbeheer aan de doelstelling beter beschermen doordat definities niet eenduidig zijn, of omdat afdoende monitoringsdata ontbreken.

Op nationaal niveau worden in de Balans van de Leefomgeving afgelopen tijd verbeteringen waargenomen, maar van een duurzaam herstel is nog geen sprake (PBL, 2018). Voor een meer duurzaam herstel zijn onder andere acties benodigd die milieu-, water-, ruimtelijke condities binnen¹² én buiten het NNN verbeteren de oppervlakte van de natuur zowel binnen het NNN als daarbuiten vergroten, en die zorgen voor het terugdringen van de stikstofuitstoot bij de bron. In lijn met de redenerlijn zoals in deze paragraaf eerder weergegeven zullen de ingezette acties van Staatsbosbeheer hoogstwaarschijnlijk hebben bijgedragen aan het verbeteren van de condities en het uitbreiden van natuur hoofdzakelijk binnen, maar ook buiten het NNN. De mate waarin, is echter op basis van de gegevens moeilijk vast te stellen. Ditzelfde geldt voor het terugdringen van de (effecten van) stikstofuitstoot. Ondanks dat de ingezette acties (bijv. PAS-programma en pilot programma 'natuurinclusieve landbouw') die bij lijken te dragen aan het terugdringen van de (effecten van) stikstofuitstoot, is de exacte bijdrage van Staatsbosbeheer aan het terugdringen van de stikstofuitstoot is niet vast te stellen aan de hand van deze gegevens.

Op een kwalitatieve wijze kunnen we hiermee beredeneren dat de bijdrage van Staatsbosbeheer aan het behaalde resultaat als grootste terreinbeherende organisatie van Nederland hoogstwaarschijnlijk positief is. Tegelijkertijd heeft Staatsbosbeheer hiermee ook nog een opgave en de hiermee samenhangende uitdagingen voor de toekomst (bijvoorbeeld op het gebied van kosten, samenvallende doelstellingen, essentaksterfte, etc.) om de natuurkwaliteit op duurzame wijze te verbeteren.

4.3 Meer Beleven

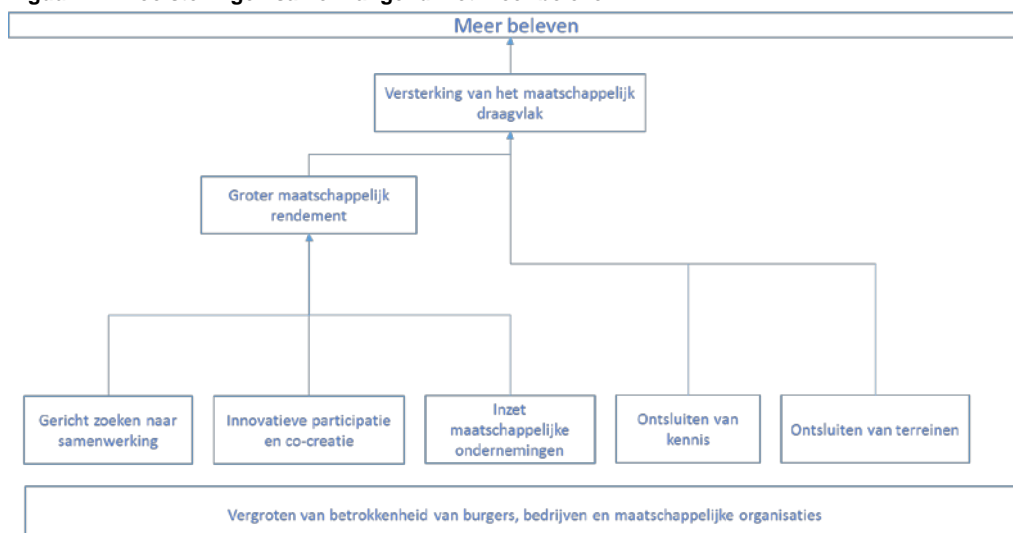
Bij de uitvoering van taken streeft Staatsbosbeheer naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak, in lijn met wat er is opgenomen in de Rijksnatuurvisie:

“Een natuur die geen bescherming tegen de samenleving nodig heeft, maar daar een onmisbaar en onlosmakelijk onderdeel van is. De betrokkenheid zal niet alleen de maatschappelijk gewaardeerde natuur ten goede komen, maar juist ook de biodiversiteit en de daaraan verbonden nationale en internationale doelen (LNV, 2014)”.

Dit is ook vastgelegd in het convenant. De doelstelling Meer Beleven richt zich daarom op een brede groep prioriteiten. Om meer aansluiting te bereiken tussen burgers en beleid wordt er gewerkt aan het versterken van het vraaggericht aanbod. Daarnaast zoekt Staatsbosbeheer gericht naar samenwerking en probeert zij publieke participatie en co-creatie te stimuleren via innovatie. Het versterken van het imago is ook een prioriteit binnen de doelstelling Meer beleven. Hiervoor zijn versterking van het gastheerschap en het peilen van de klantwensen en –tevredenheid essentieel. De samenhang is weergegeven in navolgende figuur.

¹² Bovenop de doelstellingen 2027.

Figuur 4.2 Doelstellingen samenhangend met meer beleven



4.3.1 Feiten

Vanuit de jaarverslagen over de periode 2015-2017 en het monitoringsrapport verkregen van Staatsbosbeheer ontstaat het volgende kwantitatieve beeld van het resultaat op deze doelstelling. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle van tevoren vastgestelde indicatoren op eenduidige wijze gemeten kunnen worden omdat definities niet duidelijk zijn, of omdat gegevens in de systemen van Staatsbosbeheer ontbreken. In onderstaande tabel wordt enkel ingegaan op de indicatoren waar meerjarige data beschikbaar zijn.

Tabel 4.2 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Meer Beleven

	2015	2016	2017	Doelstelling
Bezoekers buitencentra	1.033.496	1.165.998	1.229.010	1.400.000
Deelnemers natuuractiviteiten incl. excursies	21.000	10.266	37.930	10% groei
Klanttevredenheid	7,5.	7,8	8,4	8
Gemeenten met een recreatief samenwerkingsverband	22	40	40	150
Aantal basisschoolscholieren dat meedoet aan een natuureducatieactiviteit	1,2 mln.	1,2 mln.	1,1 mln.	1,5 mln.
Aantal culturele en andere evenementen	91	47	72	50
Aantal geregistreerde vrijwilligers	5.950	6.056	6.229	7.500
Sociale arrangementen met zorginstellingen	90	38	77	120
Sociale arrangementen met gemeenten	14	12	16	30

4.3.2 Duiding

Uit bovenstaande monitoringscijfers valt op te maken dat de betrokkenheid van het publiek bij de werkzaamheden van Staatsbosbeheer gestaag groeit op een aantal indicatoren. Hierbij moet worden opgemerkt dat het meten en het duiden van deze cijfers lastig blijkt te zijn.

Omdat op basis van de bovenstaande gegevens geen eenduidig antwoord gegeven kan worden op de vraag of Staatsbosbeheer doeltreffend heeft gehandeld, gaan we hierna nader in op een aantal ontwikkelingen op het gebied van groene recreatie, educatieve diensten en sociale diensten om daarmee te komen tot een onderbouwd oordeel van de doeltreffendheid.

Groene recreatie

De bossen en natuurgebieden van Staatsbosbeheer zijn zoveel mogelijk opengesteld voor het publiek. Slechts 5% van het oppervlakte de natuurgebieden is afgesloten. Dit percentage is trouwens in de evaluatieperiode gelijk gebleven. Daar waar de natuurkwaliteit niet wordt bedreigd kunnen bezoekers naar hartenlust recreëren. Er zijn vele kilometers loop-, fiets-, en ruiterspaden in de bossen, waar de natuur van Staatsbosbeheer beleefd kan worden. Omgekeerd kan wel of niet openstellen ook te maken hebben met het bieden van rust voor fauna en daarmee de bescherming van kwetsbare natuur in bredere zin.

In 8 gebieden van Staatsbosbeheer staat een buitencentrum. Vanaf een dergelijk centrum kunnen bezoekers diverse routes lopen, naar een speelbos, of zich vermaken in een café, restaurant of cadeauwinkel met originele cadeaus en duurzame streekproducten. In de periode 2015 – 2017 is het aantal bezoekers van de 8 buitencentra gestegen, wat een aanwijzing is voor de stijging van de totale aantallen bezoekers in de natuurgebieden van Staatsbosbeheer.

Door de overname van het beheer van de recreatiegebieden van de Groen Service Zuid-Holland per 1 januari 2017 is ook het dagrecreatief aanbod van Staatsbosbeheer verder vergroot en de zichtbaarheid van Staatsbosbeheer in de Randstad toegenomen. Met de Groene Metropool wordt ingezet op het vergroten van de leefkwaliteit in grote steden.

Sommige terreinen van Staatsbosbeheer, zoals het Malieveld in Den Haag of Stadslandgoed de Kemphaan in Almere, zijn uitermate geschikt voor evenementen. Deze terreinen kunnen grotere groepen bezoekers aan en het risico op het verstoren van de natuur is er klein. Ook andere parken en gebieden kunnen op kleinere schaal evenementen ontvangen. Uit de interviews blijkt dat Staatsbosbeheer vaak positief tegenover nieuwe initiatieven staat. Het is immers ook goed voor de naamsbekendheid van Staatsbosbeheer als er iets op de terreinen wordt georganiseerd. Er wordt hierbij wel rekening gehouden met de natuur. Zo komt het ook voor dat initiatieven worden afgewezen omdat het simpelweg niet samen gaat met het beschermen van de natuurwaarden in het gebied, zoals in Natura2000 gebieden.

In 2015 waren er meer dan 100 evenementen op de terreinen, waarvan 65 grote met meer dan 500 bezoekers (Staatsbosbeheer, 2015)¹³. Het zijn evenementen van allerlei soorten en maten: van trailruns tot filmfestivals en van walking dinner tot winterfair. Een aantal bekende evenementen zijn Oerol op Terschelling en Into the Great Wide Open op Vlieland. Hier worden kunst, muziek, theater en natuur gecombineerd. Voor Staatsbosbeheer zijn dit soort evenementen een mooi manier om de terreinen te laten zien en de landelijke bekendheid met Staatsbosbeheer te vergroten.

Naast dagrecreatie is Staatsbosbeheer ook meer bezig met meerdaagse arrangementen. Staatsbosbeheer heeft in het verleden een aantal campings afgestoten. In de laatste jaren is weer meer geïnvesteerd in het faciliteren van vakanties, om mensen kennis te laten maken met de natuur en om extra inkomsten te genereren. Via het initiatief Buitenleven Vakanties heeft Staatsbosbeheer een breed aantal arrangementen opgezet. Hierbij kun je bijvoorbeeld overnachten in een oude boswachtershut of statige villa. Binnen een periode van vier jaar is een sterk product opgezet, waaraan Natuurmonumenten en de 12 Landschappen inmiddels ook meedoen. Ook verschillende kampeerlocaties zijn opgeknapt, met een stijging in bezoekers als gevolg.

Uit de interviews met verschillende ondernemers, overheden en andere betrokkenen komt naar voren dat Staatsbosbeheer een belangrijke partner is in het kader van groene recreatie.

¹³ Staatsbosbeheer, Jaarverslag over het jaar 2015.

Staatsbosbeheer speelt hierin vaak de rol van initiator en krijgt meerdere partijen bij elkaar om de recreatieve doelstellingen te realiseren. De samenwerking verloopt hier soepel.

Waar andere terreinbeherende organisaties meer rekening moeten houden met hun achterban en de publieke opinie (mede ook vanwege de afhankelijkheid van lidmaatschapsgelden, donaties en andere bijdragen van derden), heeft Staatsbosbeheer (binnen de wettelijke kaders) meer ruimte om te ondernemen in het groen. Staatsbosbeheer hoeft dit ook minder als marketingproduct voor het eigen imago te gebruiken, omdat er geen direct lidmaatschap is. Bij de andere terreinbeherende organisaties is marketing een belangrijker aspect. Bij het initiatief BuitenlevenVakanties¹⁴ heeft Staatsbosbeheer verhoudingsgewijs bijvoorbeeld de grootste input (terrein en kosten) geleverd. Hiermee loopt het echter niet te koop: de andere organisaties krijgen even veel ruimte om hun gezicht te laten zien.

Educatieve diensten

Het aantal jongeren dat deelneemt aan activiteiten is de afgelopen jaren gestegen. De impliciete aanname hierbij is dat een groter bereik onder jongeren leidt tot een grotere natuurbewustwording onder jongeren. Hiermee draagt het bij aan het vergroten van de betrokkenheid van deze jongeren aan natuurbeheer. Het aantal georganiseerde evenementen neemt ook toe. Aannee daarbij is ook dat het publiek meer betrokken wordt bij de natuur.

Het verbinden van jeugd en natuur is een belangrijke maatschappelijke taak voor Staatsbosbeheer. Kinderen worden gestimuleerd om in de natuur te komen spelen, ervaren en leren. Hiervoor zijn op verschillende plaatsen speelbossen en klimbossen opgezet. In de speelbossen zijn in 2017 meer dan 700.000 kinderen verwelkomd. Ook worden er verschillende activiteiten georganiseerd. Een voorbeeld is de Boomfeestdag. Bij dit evenement worden door het hele land nieuwe bomen aangeplant. Onder de noemer Natuureducatie zijn in 2017 ruim 250.000 jongeren bereikt (Staatsbosbeheer, 2017).

Het programma NatuurWijs, een samenwerking tussen het NatuurCollege, Staatsbosbeheer en Universiteit Utrecht, is ingericht om de relatie tussen kinderen en de natuur te versterken. Uit de evaluaties van Universiteit Utrecht¹⁵ en Wageningen Universiteit blijkt dat het programma succesvol is (Kievit, K.J. & K. van Koppen, 2008). Kinderen komen in directe aanraking met de natuur, hebben meer houvast en interesse bij natuurlessen op school en hebben plezier. Als resultaat zoeken kinderen de natuur vaker op en hebben ze meer belangstelling voor het behoud van de natuur (Van der Waal, M.E., Hovinga, Wals, A.E.J en van Koppen, C.S.A, 2012).

Onderwijs en educatie speelt niet alleen voor kinderen en schoolklassen. Ook studenten van de beroepsopleidingen bosbouw en bosecologie kunnen gebruik maken van de terreinen van Staatsbosbeheer om het vak te leren. Op drie locaties op de Veluwe is in totaal ongeveer 2.500 hectare beschikbaar gesteld als oefenbos. Studenten van MBO, HBO en WO-opleidingen kunnen zo leren om de bossen op een goede manier te onderhouden en onderzoeken. (Staatsbosbeheer, 2017).

Er is veel geïnvesteerd in de voorlichtingsrol van de boswachter op de terreinen van Staatsbosbeheer. Uit de interviews blijkt dat in de regio de boswachter met specialisatie publiek vaak goed bekend staat. Deze boswachtersrol, die voornamelijk draait om het samenwerken met andere organisaties, het coördineren van publiekscommunicatie en het verzorgen van excursies en

¹⁴ BuitenlevenVakanties is een initiatief van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en LandschappenNL. Deze drie natuurorganisaties bieden onder de vlag van BuitenlevenVakanties een honderdtal vakantiehuizen aan in de Nederlandse natuur.

¹⁵ Van der Waal, M.E., Hovinga, Wals, A.E.J en van Koppen, C.S.A. (2012).

educatieve zaken, wordt door ondernemers en bezoekers geprezen. De boswachters zijn actief op twitter en andere social media. Met een post van een boswachter op de Facebookpagina werden in 2015 gemiddeld 230.000 mensen bereikt, met een tweet 12.900, met een blog 700 mensen (Staatsbosbeheer, 2015) Dit is een goede ontwikkeling bij de publiekscommunicatie.

Sociale diensten

Aan de hand van de andere indicatoren is ook zichtbaar dat Staatsbosbeheer voortgang boekt op het steeds meer betrekken van de maatschappij. Zo is ook het aantal vrijwilligers gestegen.

Vrijwilligers worden ingezet voor taken die te maken hebben met het beheer en onderhoud. Zo worden paden vrijgehouden en stormschade hersteld. Ook zijn vrijwilligers actief in de voorlichting en educatie, door bijvoorbeeld groepjes kinderen te begeleiden. Een klein deel van de vrijwilligers is actief bij het inventariseren en monitoren van de stand van zaken in natuurgebieden.

Staatsbosbeheer ziet de vrijwilligers als ambassadeurs voor hun gebieden. Zij zijn degene die anderen vertellen over het werk van Staatsbosbeheer. Naast de vrijwilligers die bij Staatsbosbeheer in dienst zijn, werken ook vrijwilligers via samenwerkingsgroepen op de terreinen van Staatsbosbeheer. Zo kan het dat een vrijwilliger van een provinciaal landschap actief is op Staatsbosbeheerterrein.

Vanuit de cijfers is ook zichtbaar dat er meer taakgestraften ingezet worden, en een steeds groter aantal deelnemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. In 2017 werkte Staatsbosbeheer samen met ruim 90 zorginstellingen die onderdak of dagbesteding organiseren voor mensen met speciale behoeften (Staatsbosbeheer 4d). Als overheidsorganisatie is het bieden van ondersteuning aan maatschappelijk kwetsbare groepen een belangrijke taak. De tewerkstelling van kwetsbare groepen levert ook voor andere doelen resultaten op. Zo is het eikenhouten meubilair van Staatsbosbeheer uit elkaar gehaald en zijn de onderdelen gebruikt om nieuwe producten mee te maken. Deze worden vervolgens verkocht in de winkels van de buitencentra. Waarmee ook weer nieuwe inkomsten worden gegenereerd. Ook zijn op vele plaatsen projecten 'Werken en leren in het groen' opgestart zoals bij Cordaan in het Diemerbos, het Brede Bos in Utrecht of met Stroomopwaarts in Vlaardingen en de leerwerkplaats in Jubbega (samen met het Nordwincollege). In 2017 namen ca. 260 leerlingen deel aan dergelijke programma's (Staatsbosbeheer, 2017).

Vanuit de interviews blijkt dat er ook in het veld gemerkt wordt dat er een omslag in de bedrijfscultuur gaande is. Veel meer dan vroeger, wordt gemerkt dat Staatsbosbeheer actief is met het betrekken van het publiek in haar natuurgebieden. Ook wordt gemerkt dat Staatsbosbeheer meer dan voorheen initiator is van samenwerkingen tussen diverse partijen. De inzet van Staatsbosbeheer om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten wordt door vrijwel iedereen gewaardeerd.

Ook de maatschappelijke adviesraad speelt een belangrijke rol volgens het speelveld. Zij geven gevraagd (en in mindere mate ongevraagd) advies op verschillende thema's en onderwerpen. Vooral in gebieden waar de afstand tussen beleid, uitvoering en de burgers groot is, is het aanwezig zijn van een maatschappelijke adviesraad van meerwaarde is de opinie. Zij kunnen de schakel vormen tussen de uitvoering en de burger.

Op het gebied van de communicatie is de indruk bij de gesproken personen dat Staatsbosbeheer een inhaalslag heeft gemaakt op het gebied van publiekscommunicatie ten opzichte van bijvoorbeeld Natuurmonumenten en de 12 Landschappen. Deze laatste twee hebben al langer actief ingezet op een goede communicatie omdat zij meer afhankelijk zijn van private financiering, zoals contributies en giften. Gevraagd naar de onderbouwing van hetgeen hierboven, wordt als het

meest in het oog springend genoemd, de twitterende boswachter. De inzet hiervan wordt als zeer positief ervaren, omdat de boswachter het dichtst bij het publiek staat. Er wordt ook gesteld dat meer dan vroeger de 'nieuwe generatie boswachters' wordt geselecteerd op zijn of haar sociale vermogen en empathie.

Maar er zijn ook minder positieve geluiden te horen. Zo geven een aantal geïnterviewden aan dat zij van mening zijn dat de investeringen van Staatsbosbeheer aan beter beleven en het meer actief betrekken van het publiek leiden tot financiële baten bij private ondernemers. Ook wordt meermaals aangegeven dat er van Staatsbosbeheer verwacht wordt dat zij natuur beheren en niet dat zij een recreatieve onderneming moeten worden. Dit spanningsveld wordt in paragraaf 4.5 verder besproken. Daarnaast wordt aangegeven dat door toenemende bezoekersaantallen ook het toezicht op een andere manier vormgegeven moet worden (zie hoofdstuk 6).

4.3.3 Oordeel

In de evaluatieperiode heeft Staatsbosbeheer zich op veel verschillende manieren ingezet voor het thema meer beleven. De maatschappij lijkt in de evaluatieperiode meer betrokken te worden bij de uitvoering van het beleid – uitgaande van de gegevens vanuit het monitoringssysteem. Bezoekers (waaronder jongeren) worden betrokken bij de uitvoering van de taken van Staatsbosbeheer, wat terug te zien is in het toenemende aantal deelnemers aan activiteiten. Het aantal vrijwilligers groeit gestaag en ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ingezet. Er worden meer samenwerkingsverbanden geïnitieerd en het de klanttevredenheid werd in 2017 werd beoordeeld met een 8,4. Op basis van bovenstaande ontwikkelingen oordelen de evaluatoren dat de inzet doeltreffend geweest is.

Tegelijkertijd is het oordeel vanuit het veld dat Staatsbosbeheer dan wel op de goede weg is, maar dat het altijd nog beter kan. Eén van de geïnterviewden gaf hierbij als voorbeeld aan te hopen dat het maatschappelijke besef steeds meer in de 'genen' van Staatsbosbeheer zou komen te zitten.

Keerzijde van het meer betrekken van publiek en de verandering naar een meer mondige burger is overigens ook zichtbaar. De betrokkenheid van de burgers bij het beleid om al dan niet bij te voeren in het gebied "De Oostvaardersplassen" is in de evaluatieperiode hiervan een voorbeeld.

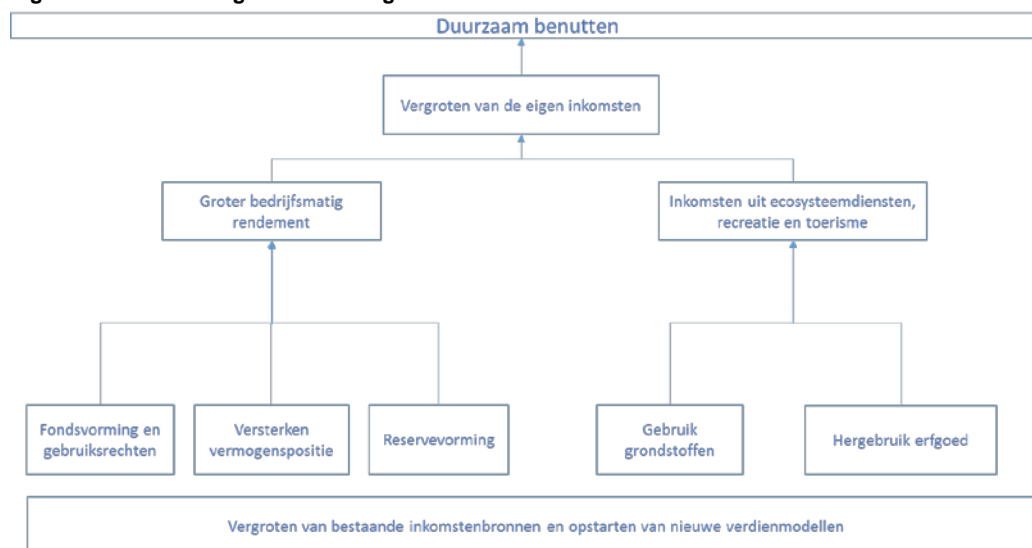
De goede weg op het gebied van publiekscommunicatie is dan wel ingezet, maar andere terreinbeherende organisaties zijn hierin nog verder. Een organisatie als Natuurmonumenten is van oudsher zeer sterk in de profilering, mede ook omdat deze organisatie geen onderdeel is van de overheid en daardoor minder gebonden is aan regels. De zichtbaarheid is hierdoor groot. Staatsbosbeheer kan hier op bepaalde punten van leren.

4.4 Duurzaam Benutten

Vanuit met name het convenant zijn de prioriteiten onder de doelstelling Duurzaam Benutten enerzijds gericht op slimmere inzet van grondstoffen en de hiermee samenhangende toename van inkomsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het op duurzame wijze inzetten van klei, zand en grind uit natuurontwikkelingsprojecten. Daarnaast wordt in toenemende mate biomassa gebruikt in de chemie of andere duurzame toepassingen. Tegelijkertijd richt Staatsbosbeheer zich op het verbeteren van de vermogenspositie, reservevorming via het Nationaal Groenfonds, een stijging van inkomsten uit ecosysteemdiensten, toerisme en recreatie, en het benutten van fondsvorming en gebruiksrechten.

Om dit te bereiken wordt ingezet op diverse activiteiten. De samenhang is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 4.3 Doelstellingen samenhangend met duurzaam benutten



4.4.1 Feiten

De Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt ruimte voor commerciële activiteiten, binnen de kaders van de Mededingingswet. Bij de inschakeling van marktpartijen is de Aanbestedingswet van toepassing en voor zover Staatsbosbeheer met overheidsmiddelen aan derden financiële voordelen verschaft, geldt het staatsteunkader.

Tabel 4.3 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Beter Benutten

	2015	2016	2017	Doelstelling 2020
Oogsten van hout (m ³)	338.140	318.258	313.251	310.000
Oogsten van biomassa (m ³) ^{a)}	46.427	66.706	52.122	70.000
Ontvangen baggerspecie (m ³)	406.250	455.601	426.000	625.000
Klei voor dijkverzwaren	450.000	128.329	286.000	1 mln.
Meten van klanttevredenheid (B-to-B) (rapportcijfer)	7,5	7,8	8,4	8
Stijging omzet door nieuwe ingebruikgeving op duurzame wijze (agrarisch, recreatief, zorg, etc.)	n.b.	n.b.	n.b.	+10%
Vastgoedportfolioconversie	5 mln.	0,2 mln.	2,3 mln.	10 mln.
Recreatief ondernemerschap (eigen terreinen, excursies, etc.)	7,0 mln.	7,7 mln.	7,9 mln.	7 mln.

a) Realisatie exclusief gras en riet.

Vanuit bovenstaande tabel blijkt dat de doelstellingen voor ontvangen baggerspecie en klei voor dijkverzwaring in de evaluatieperiode niet worden behaald. Deze hangen echter sterk samen met de uitvoering van grote(re) infrastructurele werken. In de praktijk zijn dit type projecten niet gelijkmatig verspreid over de tijd. Voor verdere financiële informatie verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

4.4.2 Duiding

De ambitie van Staatsbosbeheer is om met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden effectiever, duurzamer, slimmer én winstgevender om te gaan met schaarse grondstoffen en restromen. Op basis van de geformuleerde KPI's (zie voorgaande tabel) kan worden geconcludeerd dat deze doelstelling voor de in beschouwing genomen periode, maar ten dele is gehaald. Voor het oogsten van hout en het oogsten van biomassa lijken de resultaten op koers te liggen om de doelstellingen voor 2020 te behalen.

Duurzaam benutten kan ook vanuit een financieel perspectief worden gezien. Vanuit dit perspectief gaat het niet alleen om het realiseren van de fysieke doelstellingen, maar ook om de daarmee samenhangende inkomsten. In hoofdstuk wordt op deze aspecten nader ingegaan.

Vanuit de interviews komt naar voren dat men gemerkt heeft dat Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode meer commercieel is gaan denken. Hierbij wordt aangehaald dat Staatsbosbeheer meer risico investeringen durft te nemen. Ook wordt aangegeven dat Staatsbosbeheer meer dan in het verleden rekening houdt met de business case van de te ontwikkelen projecten en hiermee partners kan overtuigen.

Ook wordt aangegeven dat sinds de inwerkingtreding van het convenant de positie van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie duidelijker is. Het handelen van Staatsbosbeheer wordt ingekaderd door de Mededingingswet, de Aanbestedingswet en de Staatsteunregelgeving.

Sommige partijen geven aan dat de samenwerking met Staatsbosbeheer hierdoor soms wel wat bemoeilijkt is. Waar in het verleden soms onderhands aanbesteed kon worden, kan dat met de hernieuwde positionering niet meer.

Onduidelijkheid bestaat in het veld nog wel over de mogelijkheden die het Buitenfonds biedt. Hiermee wordt private financiering voor projecten van Staatsbosbeheer aangetrokken en beheerd. Over de vorming van zón Buitenfonds zijn (politiek) geaccordeerde afspraken gemaakt tussen LNV en Staatsbosbeheer. Gelet op de tot op heden beperkte omvang van het Buitenfonds is nog geen sprake van een doorslaand succes.

In de interviews bestaat overigens een uiteenlopend beeld over de mogelijkheid tot verdere vergroting van de middelen vanuit de markt. Waar de een aangeeft dat de grenzen mogelijk al overschreden zijn, geeft de ander aan dat er nog veel meer mogelijk is, bijvoorbeeld op het gebied van windenergie in natuurgebieden. Hierin spelen in belangrijke mate persoonlijke en politieke voorkeuren mee (zie ook paragraaf 4.5).

4.4.3 Oordeel

Gekeken naar het realiseren van de geformuleerde KPI's op het thema duurzaam benutten, zijn niet alle geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk in de evaluatieperiode gerealiseerd. Hierbij behoort de nuancering dat niet voor alle KPI's in dit stadium afdoende informatie beschikbaar is.

Vanuit financieel perspectief heeft Staatsbosbeheer echter op een effectieve wijze invulling gegeven aan de doelstelling beter benutten. De eigen middelen zijn in de evaluatieperiode vergroot. Na de inwerkingtreding van het convenant was het voor iedereen duidelijk dat Staatsbosbeheer een overheidsorganisatie was, en zich ook moest conformeren aan de overheidsregelgeving. Wel is er een uiteenlopend beeld over het genereren van nog meer middelen vanuit de markt door Staatsbosbeheer, volgens sommigen lijkt dit op gespannen voet te staan met beschermen van natuurwaarden en ecologie (zie ook paragraaf 4.5).

4.5 Doelbereik in breder perspectief

4.5.1 Feiten

Staatsbosbeheer sluit met zijn ondernemingsplan niet alleen aan op de wettelijke verplichtingen, maar ook op het geldende Rijksnatuurbeleid. In de Rijksnatuurvisie (2014) wordt de aandacht van het Rijksbeleid verlegd van bescherming van natuur tegen de samenleving naar versterking van natuur dóór de samenleving (p.16). In de Rijksnatuurvisie komt verder naar voren dat economie en natuur goed samen kunnen gaan en zelfs van elkaar kunnen profiteren. Er wordt in de visie ook gesproken van beschermen, beleven en benutten als wensen van de hedendaagse maatschappij. Dit zijn ook de thema's die in het ondernemingsplan van Staatsbosbeheer naar voren komen.

In de wettelijke context wordt geen prioritering aangebracht in de werkzaamheden die Staatsbosbeheer moet uitvoeren en die worden samengevat in de thema's duurzaam beschermen, meer beleven en duurzaam benutten. Deze prioritering is ook niet voorzien, zoals blijkt uit een citaat uit "Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming" die in 2014 door de Staatssecretaris naar de Tweede Kamer is gestuurd:

"Zonder beleving en benutting zal het draagvlak voor bescherming opdrogen, zonder duurzame bescherming en instandhouding valt er niets te beleven of benutten. Beschermen, beleven en benutten zijn niet los van elkaar te zien, noch van de gronden waarop dit gestalte moet krijgen".

4.5.2 Duiding

Staatsbosbeheer beschrijft in het ondernemingsplan de verschillende thema's in navolging van het bovenstaande in samenhang. Hiermee handelt Staatsbosbeheer in de geest van de wet. De samenhang tussen de doelstellingen beter beschermen, meer beleven en duurzaam benutten is echter wel degelijk ook een spanningsveld.

Zo kan er spanning bestaan tussen het beter beschermen en het duurzaam benutten. Er moet dan ook gezocht worden naar een optimaal samenspel tussen wat goed is voor natuur en marktkansen. Maar ook tussen het beter beschermen en het meer beleven bestaat een spanningsveld. Te veel activiteiten in natuurgebieden verstoren de flora en fauna in gebieden. Wat goed is en wat niet, wordt in de wetteksten en bijbehorende documenten niet verder uitgewerkt en wordt in principe binnen de wettelijke kaders overgelaten aan Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer geeft invulling aan deze taken aan de hand van jarenlange ervaring¹⁶. Bovendien zijn op

¹⁶ Staatsbosbeheer (2015), Ondernemingsplan Staatsbosbeheer 2020: Ziel en zakelijkheid, Driebergen.

uitvoeringsniveau binnen het betreffende projectteam verschillende disciplines betrokken om een goede balans te waarborgen.

In de 'lerende evaluatie Natuurpact' wordt nader in gegaan op de spanning tussen beheren, beleven en benutten. Hierover werd in de rapportage opgenomen: *"Provincies richten hun beleid vooral op de doelen uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn (VHR), vanwege het verplichtende karakter hiervan en de afspraken in het Natuurpact"* en *"De beperkte uitwerking van de nieuwe ambities en de gedetailleerde uitwerking van de biodiversiteitsambitie in VHR-doelstellingen vormen een risico voor het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur"* (PBL, 2017). Hieruit kan worden afgeleid dat de focus van de verschillende provincies met de Rijksmiddelen vooral ligt op het beschermen en behouden van natuur en biodiversiteit en minder sterk op de doelen meer beleven en beter benutten. Hierop worden ook de Rijksmiddelen versterkt. *"De rijksmiddelen voor natuur zijn namelijk uitsluitend beschikbaar voor provinciale inspanningen voor het bereiken van Europese biodiversiteitsverplichtingen. Hierdoor voelen provincies zich genoodzaakt zich vooral te richten op de Natura 2000-opgave, de PAS en het agrarisch natuurbeheer"* (PBL, 2017). De financiële inzet van Staatsbosbeheer gaat vaak verder dan de inzet van de Rijksmiddelen alleen, juist omdat zij ook voorzien in middelen vanuit andere financieringsstromen. In de uitvoering van het natuurbeleid door Staatsbosbeheer ontstaat er daarom soms spanning tussen de wijze van uitvoering door Staatsbosbeheer en de gewenste uitvoering door de provincies. Waarbij door een aantal provincies wordt aangegeven dat Staatsbosbeheer de provinciale natuurdoelstellingen niet altijd duidelijk in het vizier heeft.

Hoe de mate van spanning tussen de thema's ervaren wordt in het veld, verschilt van persoon tot persoon. In de interviews kwam aan de ene kant van het spectrum naar voren dat Staatsbosbeheer het beschermen hoger in het vaandel moest hebben (schoenmaker blijf bij je leest), terwijl aan de andere kant werd genoemd dat de eigen inkomsten nog wel verder vergroot konden worden (bijv. door het plaatsen van windmolens in natuurgebieden).

4.5.3 Oordeel

De evaluatoren zijn van mening dat Staatsbosbeheer naar eer en geweten handelt om de balans tussen de thema's zo goed mogelijk te beheren. Een onderbouwd oordeel geven over hoe Staatsbosbeheer omgaat met de spanningen die optreden tussen de drie doelstellingen kan echter niet op een objectieve wijze worden gegeven. Dit komt omdat in de beoordeling hiervan altijd een persoonlijke of politieke voorkeur doorspreekt. De een hecht nu eenmaal meer belang aan ongestoorde natuur (ook al is deze niet toegankelijk), terwijl de ander meer waarde hecht aan het beleven van de natuur (ook als dat een verminderde biodiversiteit betekent). Met andere woorden, Staatsbosbeheer kan deze samenhang nooit voor iedereen op de juiste wijze invullen, maar ze doet haar best om iedereen op de juiste wijze te bedienen en hierover ook met het publiek en de politiek te communiceren. Het is daarnaast van belang de discussie over dit spanningsveld te (blijven) voeren.

5 Doelmatigheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de doelmatigheid van Staatsbosbeheer over de periode 2015-2017. Voor de toetsing van doelmatigheid zullen, naast de prestatie-indicatoren, de ontwikkelingen van de inkomsten en uitgaven van Staatsbosbeheer centraal staan. In enkele gevallen wordt 2014 in de overzichten meegenomen, om de ontwikkelingen in de periode 2015-2017 in wat breder perspectief te plaatsen. Hiervoor baseren wij ons op de jaarverslagen van de jaren 2015-2017, en de gehouden interviews waarin verdiepende vragen zijn gesteld over de doelmatigheid van Staatsbosbeheer.

Een meer specifieke onderzoeksvraag in relatie tot doelmatigheid heeft betrekking op de gemaakte afspraken uit het Addendum op het convenant. In genoemd Addendum is een nieuwe procedure opgenomen voor het (mede) oprichten van rechtspersonen en de goedkeuring van te vervreemden objecten. In paragraaf 5.3 wordt hierop nader ingegaan.

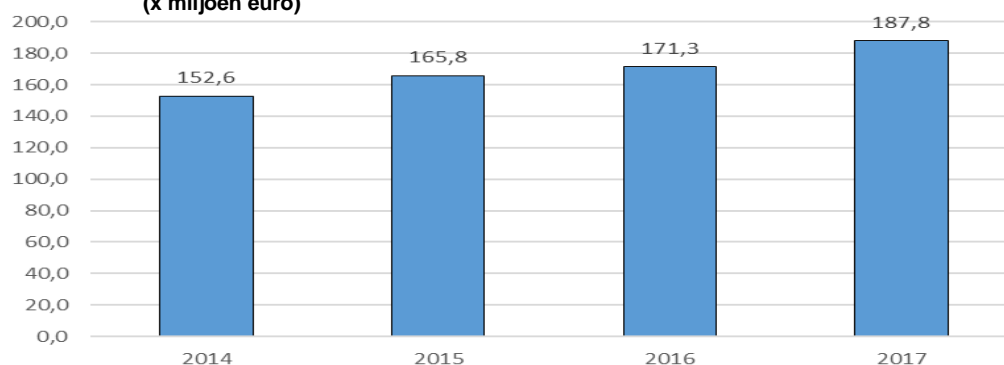
5.2 Inkomsten Staatsbosbeheer

5.2.1 Ontwikkeling inkomsten

Totaaloverzicht inkomsten

De totale inkomsten van Staatsbosbeheer bedragen over het afgelopen jaar bijna 188 miljoen euro, uitgaande van de geconsolideerde balans. Ten opzichte van de voorafgaande jaren zijn de inkomsten ieder jaar toegenomen. Navolgende figuur laat de ontwikkeling in de afgelopen jaren zien. Over de periode waarop de evaluatie feitelijke betrekking heeft (2015-2017) zijn de inkomsten gestegen met 22 miljoen euro, oftewel een stijging van ruim 13%. Om beter inzicht te krijgen in de trendmatige ontwikkelingen zijn de inkomsten over het jaar 2014 eveneens toegevoegd.

Figuur 5.1 Ontwikkeling totale inkomsten van Staatsbosbeheer over de periode 2014-2017 (x miljoen euro)



Bron: Jaarverslagen.

5.2.2 Samenstelling en ontwikkeling inkomsten per categorie

In navolgende tabel zijn de jaarlijkse inkomsten uitgesplitst naar categorie en is tevens de ontwikkeling over de periode 2014-2017 inzichtelijk gemaakt.

De tabel laat zien dat de sterkste stijging plaats vindt bij de omzet in projecten. In 2017 bedroeg deze omzet 24,8 miljoen euro, oftewel een toename van 11,3 miljoen euro (oftewel 83%) ten opzichte van 2014. Een gedeelte van deze projecten vindt plaats onder Stichting Buitenfonds. Dit fonds werkt met bedrijven en particulieren samen in duurzaamheidsprojecten. Dit wordt o.a. gefinancierd door private donaties. Het Buitenfonds is daarmee ook een manier voor bedrijven om aan hun Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)-doelstellingen te voldoen. Ook de omzet van recreatie-activiteiten kende een sterke stijging van zo'n 30%. De inkomsten uit recreatieschappen is pas relevant voor 2017 en betreft een additionele inkomstenbron van circa 13 miljoen euro. Dit betekent de facto dat Staatsbosbeheer activiteiten per 1 januari 2017 uitvoert voor de recreatieschappen, na de overname van Groenservice Zuid-Holland.

De SNL-subsidie nam over de periode 2014-2017 met zo'n 7 miljoen euro toe, terwijl de bijdrage vanuit het ministerie nagenoeg gelijk bleef. De enige inkomstenbron die over deze periode een daling liet zien, is 'overige opbrengsten', waar onder andere het werk voor derden (beheer oevers, stranden) onder valt.

Tabel 5.1 Samenstelling en ontwikkeling inkomsten Staatsbosbeheer over de periode 2014-2017 (x miljoen euro)

Jaar	2014	2015	2016	2017
Rijksbijdrage	26,4	26,7	26,9	26,7
SNL (provincies)	52,7	56,5	61,2	59,7
Omzet projecten	13,5	17,0	19,7	24,8
Omzet recreatie	6,1	7,0	7,7	7,9
Omzet ingebruikgeving	18,1	20,1	18,5	19,7
Omzet houtverkoop	27,1	28,8	27,5	25,9
Omzet andere natuurproducten	1,6	1,3	2,9	3,0
Omzet recreatieschappen	0,0	0,0	0,0	13,1
Overige opbrengsten	7,2	8,4	6,9	7,0
Totaal inkomsten	152,6	165,8	171,3	187,8

Bron: Jaarverslagen.

5.2.3 Nadere toelichting per post

In navolgende tekst worden de verschillende inkomstenbronnen van Staatsbosbeheer nader toegelicht. Hierbij worden per onderdeel relevante ontwikkelingen over de afgelopen jaren besproken.

- De **rijksbijdrage** voor Staatsbosbeheer vanuit het ministerie van LNV wordt jaarlijks gecompenseerd voor loon- en prijsbijstellingen, indien het ministerie van Financiën rijksbreed de bijstelling toekent. Deze rijksbijdrage ligt meerjarig vast in de rijksbegroting. Het is gebaseerd op een aantal toekenningen waarvan het overgrote gedeelte een dekking van de organisatie- en personeelskosten betreft, te weten 23,6 miljoen euro in 2017. Daarnaast betaalt het Rijk mee aan het beheer van rijksmonumenten, verschillende stichtingen, programma's en uitvoeringsbureaus. De jaarlijkse toekenning die Staatsbosbeheer vanuit het rijk ontvangt bevat geen verdere specifieke voorwaarden. Wel zijn er enkele specifieke bedragen die onder de rijksbijdrage vallen. Zo is er een jaarlijkse bijdrage van 250.000 euro voor aanvullende beheersmaatregelen van de Oostvaardersplassen (tot en met 2018). Ook wordt er een ontwikkelingstraject omtrent de

Krombergingsgebieden in de Waddenzee door het Rijk gefinancierd en fungeert Staatsbosbeheer vanaf 2018 als 'host' voor het op te richten 'Nationale Parken Bureau'. Voor het opzetten van dit bureau heeft Staatsbosbeheer in 2017 213.000 euro ontvangen. Daarnaast ontvangt Staatsbosbeheer vanuit het Rijk op dit moment bijdragen voor de organisatie van de Boomfeestdag, uitvoering van het project Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en deelname aan het programma Ecologie Grote Wateren.

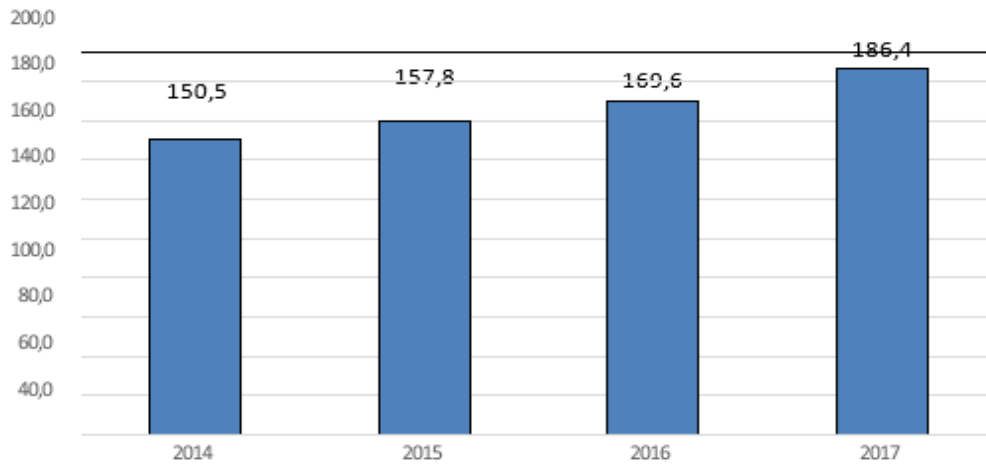
- De subsidie in het kader van het **Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)** wordt toegekend vanuit de provincies. Het subsidiestelsel Natuur en landschap kent subsidies en toeslagen. Subsidies worden toegekend voor: natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer voor terreinen binnen het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Per type grond bestaat een andere vastgestelde subsidie per hectare. Eventuele toeslagen zijn hierop een aanvulling, o.a. voor openstelling van het gebied, schaapskuddebeheer en vaartoelage. Daarnaast bestaat er een toeslag voor monitoring, die Staatsbosbeheer ontvangt. De jaarvergoeding vanuit de provincies bestaat zodoende uit de som van alle vergoedingen voor de beheertypen, vermeerderd met de toeslagen.
- De categorie '**omzet projecten**' heeft betrekking op ontvangen subsidies en bijdragen van derden in de uitvoering van projecten op de gebieden van Staatsbosbeheer. De kosten die aan deze projecten verbonden zijn, zijn met name uitbestede en externe kosten. Voorbeelden van projecten zijn Natuurherstelprojecten, educatieve projecten (zoals werken en leren in het groen in het Diemberbos), duurzaamheidsprojecten waarbij biomassa wordt gebruikt voor bijvoorbeeld de chemische industrie (een joint venture van Akzo Nobel, Chemport Europe en RWE), en Kaderrichtlijn Water projecten.
- De **omzet vanuit recreatie** komt voort vanuit verhuur van vakantiewoningen, omzet van kampeerreinen, en o.a. excursies. Over het algemeen is een stijging vanuit opbrengsten vanuit recreatie te zien, met name veroorzaakt door een stijging in de omzet van vakantiewoningen en kampeerreinen (Staatsbosbeheer; 2015, 2016 en 2017).
- Bij **inkomsten uit ingebruikneming** gaat het met name om het betalen van erfpacht door derden. Ook valt agrarische ingebruikneming hieronder. De stijging van de omzet heeft met name te maken gehad met prijsontwikkelingen van de huur- en pacht prijs per hectare.
- In 2016 is een van de grootste afnemers van hout van Staatsbosbeheer geëindigd met zijn bedrijfsactiviteiten. Dit verklaart de afname in de omzet van **houtverkoop** in het jaar 2017. Tegelijkertijd is sprake van een toename aan **inkomsten van andersoortige natuurproducten**, waaronder zaad.
- De stijging van de post "**omzet recreatieschappen**" is toe te wijzen aan de activiteiten die Staatsbosbeheer uitvoert voor de recreatieschappen na de overname van Groenservice Zuid-Holland (G.Z-H) per 1 januari 2017. Voor deze overname is een transitievergoeding en een garantiebuffer afgesproken met de provincie Zuid-Holland.
- Onder **overige opbrengsten** valt onder andere werk voor derden en verkoop van de melkquota. Grote opdrachten voor derden zijn o.a. het beheer van oevers en beheer van stranden in Flevoland.

5.2.4 Ontwikkeling uitgaven

Totaaloverzicht uitgaven

De (geconsolideerde) uitgaven van Staatsbosbeheer betroffen in 2017 zo'n 186 miljoen euro. Navolgende figuur laat de ontwikkeling van de uitgaven over de afgelopen jaren zien. Uit de figuur blijkt dat de uitgaven een stijgende trend laten zien over de afgelopen jaren.

Figuur 5.2 Ontwikkeling totale uitgaven van Staatsbosbeheer over de periode 2014-2017
(x miljoen euro)



Bron: Jaarverslagen

5.2.5 Samenstelling en ontwikkeling uitgaven per categorie

De sterkste stijging in de uitgaven over de afgelopen jaren vond plaats bij de post “kosten aan uitbesteed werk en andere externe kosten” (zie tabel 5.2). Dit is tevens de grootste kostenpost van Staatsbosbeheer, die steeg van 77 miljoen euro in 2015 tot circa 92 miljoen euro in 2017.

De tweede grootste post is “lonen en salarissen”, welke met name in 2017 vooral vanwege de overname van Groenservice Zuid-Holland een sterke stijging kende.

Opmerkelijk is de sterke daling van de post “overige bedrijfskosten”, van 10,7 miljoen euro in 2014 tot 0,2 miljoen euro in 2017. Deze daling is veroorzaakt door een administratieve wijziging, waarbij de niet-afrekbare btw voor extern werk sinds 2016 grotendeels worden opgenomen in de kostenpost van uitbesteed werk. De post “overige waardeveranderingen van (im)materiële vaste activa” betreft een negatieve post die wordt voortgebracht door stijgende grond- en huizenprijzen.

Tabel 5.2 Samenstelling en ontwikkeling uitgaven Staatsbosbeheer over de periode 2014-2017
(x miljoen euro)

Jaar	2014	2015	2016	2017
Kosten van grond en hulpstoffen	13,4	15,2	14,3	14,6
Kosten uitbesteed werk en andere externe kosten	66,2	76,9	87,1	91,7
Lonen en salarissen	43,1	45,8	49,0	60,8
Sociale lasten	11,5	11,3	12,6	15,3
Afschrijving (im)materiële vaste activa	6,4	3,2	6,1	5,9
Overige waardeveranderingen van (im)materiële vaste activa	-0,9	-0,5	-0,5	-2,0
Overige bedrijfskosten	10,7	2,9	1,1	0,2
Totaal bedrijfslasten	150,5	157,8	169,6	186,4

Bron Jaarverslagen

5.3 Beoordeling doelmatigheid

5.3.1 Feiten

Om de financiële voortgang van Staatsbosbeheer te kunnen beoordelen zijn in het ondernemersplan 'Ziel en zakelijkheid' een aantal financiële prestatie-indicatoren benoemd. In navolgende tabel zijn de betreffende indicatoren en de daarbij geformuleerde doelstelling voor 2020 op een rij gezet. De tabel laat tevens zien hoe de indicatoren zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 5.3 Voortgang financiële prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren	2015	2016	2017	Doelstelling 2020
Solvabiliteit (%)	34,3%	34,0%	35,5%	>40%
Current ratio (verhouding)	2,7	1,8	1,3	>1,5
Overhead ratio (%)	n.b.	n.b.	n.b.	<25%
Werkkapitaal (miljoen euro)	64,7	24,9	33	>25 mln.

Bron: opgave Staatsbosbeheer

De **solvabiliteit** geeft de verhouding aan tussen het eigen vermogen en het totale vermogen en is een graadmeter voor de financiële gezondheid van Staatsbosbeheer op de langere termijn. Uit de gerealiseerde waarden blijkt dat de solvabiliteit zich positief heeft ontwikkeld in 2017 ten opzichte van 2015 en langzaam beweegt richting gestelde doelstelling in 2020. De **current ratio** is een maatstaf voor de liquiditeit en zegt daarmee iets over de mate waarin Staatsbosbeheer op korte termijn aan haar schulden kan voldoen. Uit de gevonden waarden blijkt dat genoemde ratio in 2015 en 2016 boven de gestelde doelstelling van 2020 lag, maar in het afgelopen jaar daar iets onder is gezakt. Het jaarverslag laat zien dat deze verslechtering onder andere komt door een vermindering van de liquide middelen door "gefactureerde uitgaande geldstromen inzake Groen Service Zuid-Holland (GSZH) en de verplichting voor Staatsbosbeheer om aan de "inkomenstaakstelling Rutte I" voor 2018 te voldoen". Wat betreft **werkkapitaal** is voor het boekjaar 2017 in totaal circa 33 miljoen euro beschikbaar, hetgeen meer is dan de gestelde doelstelling. De **overhead ratio** geeft inzicht in het aandeel van de (overhead)kosten in de totale omzet. Voor 2020 is de daarbij geformuleerde doelstelling <25%, maar vanwege onduidelijkheden over de te hanteren definitie kon het niveau en het verloop nog niet nader worden bepaald.

Duiding

Op basis van bovenstaande prestatie indicatoren ontstaat geen duidelijk inzicht in de ontwikkeling van het doelmatig functioneren van Staatsbosbeheer. Uit de gepresenteerde gegevens in paragraaf 5.2 blijkt overigens wel dat Staatsbosbeheer in de afgelopen periode in staat is geweest om meer inkomsten vanuit de markt aan te trekken zoals afgesproken in het convenant.

Tabel 5.4 Voortgang indicatoren ontwikkeling eigen inkomsten en bedrijfsresultaat

Indicator	2015	2016	2017	Doelstelling 2020
Ontwikkeling eigen inkomsten (als % van de totale inkomsten).	49,8	54,5	54	52
Bedrijfsresultaat (in miljoenen euro)	7,9	1,6	1,2	1,0

Bron: opgave Staatsbosbeheer

De totale omzet van Staatsbosbeheer is bovendien sinds 2014 met circa 35 miljoen euro gestegen; een stijging van zo'n 23%. Staatsbosbeheer is daarbij in staat gebleken om elk jaar een positief resultaat te behalen. Staatsbosbeheer is er in de periode 2015-2017 tevens in geslaagd om de inkomsten uit opdrachten en bedrijfsvoering te laten stijgen. Ondanks dat de cijfers enigszins vertekenend zijn door de overname van de Groen Service Zuid-Holland (GSZH), zit er een duidelijke stijgende lijn in de eigen inkomsten van Staatsbosbeheer over de periode 2015-2017.

Om de uitkomsten in een breder perspectief te plaatsen is in onderstaand tabel op basis van enkele kerncijfers een vergelijking gemaakt tussen Staatsbosbeheer en enkele andere natuurbeheerders waarover informatie beschikbaar was. Hoewel de organisaties uiteraard verschillen en omvang en in beheerd bezit en een zuivere vergelijking derhalve niet goed mogelijk is, laat het gepresenteerde beeld wel zien dat het aantal beheerde hectares per fte voor Staatsbosbeheer relatief hoog ligt, terwijl de uitgaven per hectare juist het omgekeerde beeld laten zien.

Tabel 5.5 Vergelijking kerncijfers Staatsbosbeheer met enkele andere beheerders

	Staats- bosbeheer	Natuur- monumenten	Nationaal Park de Hoge Veluwe	Gelders Landschap
Hectare in beheer	267.500	107.360	5.400	12.000
Medewerkers (fte)	1.172	598	80	106
Uitgaven (x miljoen euro)	186,4	110,6	7,0	19,1
Hectare per medewerkers	228	180	68	113
Uitgaven(euro) per hectare	697	1.030	1.291	1.592

Bron: Jaarverslag (2017) van betreffende organisaties

Op de langere termijn zijn er een aantal ontwikkelingen relevant die de doelmatigheid van Staatsbosbeheer beïnvloeden. Een van de zaken waar Staatsbosbeheer aan werkt is het vergroten van aaneengesloten oppervlakten natuur met doelmatiger beheer als einddoel. In bepaalde gevallen bezit Staatsbosbeheer zeer kleine stukken land, bijvoorbeeld singels of houtwallen die grenzen aan agrarisch land. Deze stukken zijn kostenintensief, omdat onderhoud relatief veel tijd en geld kost per hectare. Het is onderdeel van de strategie van Staatsbosbeheer om in te zetten op meer clustering van land, en zo de onderhoudskosten beheersbaarder te maken. Hierbij hoort tevens het verkopen van versnipperd land, waarbij het uitgangspunt is dat deze gebieden natuur blijven. Uit de indicator “omtrek beheerd gebied” blijkt dat de versnippering in de evaluatieperiode is afgenomen van ruim 26.300 kilometer naar iets minder dan 25.000 kilometer¹⁷.

Niet onbelangrijk voor de beoordeling van de doelmatigheid van Staatsbosbeheer tenslotte is de autonome ontwikkeling van de kosten voor onderhoud en beheer. Over de in beschouwing genomen periode zagen we al dat de totale uitgaven voor Staatsbosbeheer toenemen en de post lonen en salarissen hierbij mede een rol heeft gespeeld. Deels wordt dit veroorzaakt door éénmalige gebeurtenissen in de evaluatieperiode (o.a. de overname van de taken van GZH in 2017), maar er is ook sprake van een structurele component. Van invloed hierbij is de specifieke aard van de activiteiten van een organisatie zoals Staatsbosbeheer, waarbij mogelijkheden voor stijging van de arbeidsproductiviteit lager zijn in vergelijking met veel andere sectoren. Van een vergelijkbare situatie is bijvoorbeeld sprake in de zorg, het onderwijs en de meer ambachtelijke beroepen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de agrarische sector en de industrie lenen deze sectoren zich net als het beheer en onderhoud van het landschap slechter voor vervanging van arbeid door kapitaal. Het gevolg is dat een verdere stijging van lonen en salarissen niet of in onvoldoende mate kan worden gecompenseerd door mechanisatie en andere vormen van kapitaalsintensivering en de kosten per eenheid daardoor relatief sterker stijgen (de zogenaamde Wet van Baumol). In het beleid van Staatsbosbeheer wordt daar waar mogelijk wel ingezet op product- en procesinnovaties (zie ook hoofdstuk 6). Omdat beheer en onderhoud van het landschap zoals gezegd relatief arbeidsintensief blijft, zullen de daarmee samenhangende kosten de neiging hebben om (bij een gelijkblijvende output) structureel verder te stijgen.

¹⁷ Opgave Staatsbosbeheer (2018).

In het addendum op het convenant zijn ook nog een tweetal toevoegingen gemaakt die de doelmatigheid kunnen vergroten. De eerste gaat in op een nieuwe procedure voor goedkeuring voor het (mede) oprichten van rechtspersonen. Met deze nieuwe procedure is in de evaluatieperiode de rechtspersoon "Buitenleven" opgericht. Het tweede betreft de goedkeuring van te vervreemden objecten. Deze procedure is in de evaluatieperiode vereenvoudigd. Er hoeft niet meer bij iedere transactie goedkeuring door minister te worden verleend, maar vindt controle eenmaal per jaar plaats. In de praktijk blijkt deze procedure prima te werken.

Oordeel doelmatigheid

Om een eenduidig oordeel te kunnen vormen over de doelmatigheid op de verschillende thema's (doelstellingen) dienen de verschillende inkomstenbronnen in verband te worden gebracht met de daarmee samenhangende uitgaven. Op dit niveau zijn dergelijke gegevens echter niet beschikbaar. Er zijn overigens wel allerlei andere meer indirecte aanwijzingen dat de doelmatigheid is verbeterd. Een vergelijking met andere terreinbeheerders versterkt dit beeld.

De voorafgaande financiële analyse zien dat dat 2015-2017 voor Staatsbosbeheer een periode is geweest waar zowel de inkomsten uit subsidie en niet-subsidie zijn gestegen. Over deze periode is Staatsbosbeheer erin geslaagd om positieve eindcijfers te genereren. Uit de interviews en de jaarverslagen blijkt een grotere nadruk op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing. Bovendien vinden er discussies plaats over het onder voorwaarden afstoten van versnipperd eigendom waardoor de doelmatigheid kan verbeteren.

Het geschetste beeld over de verbetering van de doelmatigheid wordt bevestigd door de interviews. Een belangrijke ontwikkeling die daarbij herhaaldelijk wordt genoemd is de grotere nadruk die in de afgelopen jaren is komen te liggen op een bedrijfsmatige benadering en (aanvullende) maatregelen gericht op risicobeheersing. Hierdoor kan vaker tijdig ingegrepen worden als het mis dreigt te gaan binnen projecten. Dit beperkt de financiële risico's die Staatsbosbeheer binnen deze projecten loopt en verhoogt daarmee (zeker op de langere termijn) ook de doelmatigheid. Uit de interviews blijkt verder dat Staatsbosbeheer zich steeds meer als een onderneming op de markt begeeft, waarbij een zo hoog mogelijke "value-for-money" wordt nagestreefd. Dit komt mede door het aantreden van een nieuwe directie in 2013, die een marktgerichte benadering hanteert. Ook hiervan gaat een positief effect uit op de doelmatigheid.

6 Organisatie en uitvoering

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie en uitvoering en de daarmee samenhangende doelstelling “Staatsbosbeheer als excellent publieke organisatie”.

In paragraaf 6.2 wordt allereerst ingegaan op huidige organisatiestructuur van Staatsbosbeheer en hoe dit samenhangt met vastgestelde doelen en de toegenomen decentralisatie. Daarna zal dieper worden ingegaan hoe het toezicht binnen Staatsbosbeheer is georganiseerd.

Na dit overzicht wordt in paragraaf 6.3 ingegaan hoe Staatsbosbeheer invulling geeft aan haar doelstelling om een publiek excellente organisatie te zijn. Dit wordt conform het ondernemingsplan beoordeeld op de volgende punten: i) de mate waarin vorm is gegeven aan verbetering van processen en producten en ii) de mate waarin vorm is gegeven aan het op peil houden van deskundigheid en werken aan leiderschapskwaliteiten.

Vanwege de veranderende doestellingen van de organisatie en decentralisatie van natuurbeheer is meer nadruk komen te liggen op goede samenwerking met verschillende externe actoren. In paragraaf 6.4 zal de samenwerking van Staatsbosbeheer met externe actoren worden geëvalueerd waarbij specifiek zal worden ingegaan op: i) mate van samenwerking met provincies en inbedding provinciaal natuurbeleid binnen Staatsbosbeheer, ii) mate van samenwerking met andere TBO's specifiek Natuurmonumenten en de 12 Landschappen en iii) ontwikkelingen in gemaakte afspraken met andere partijen.

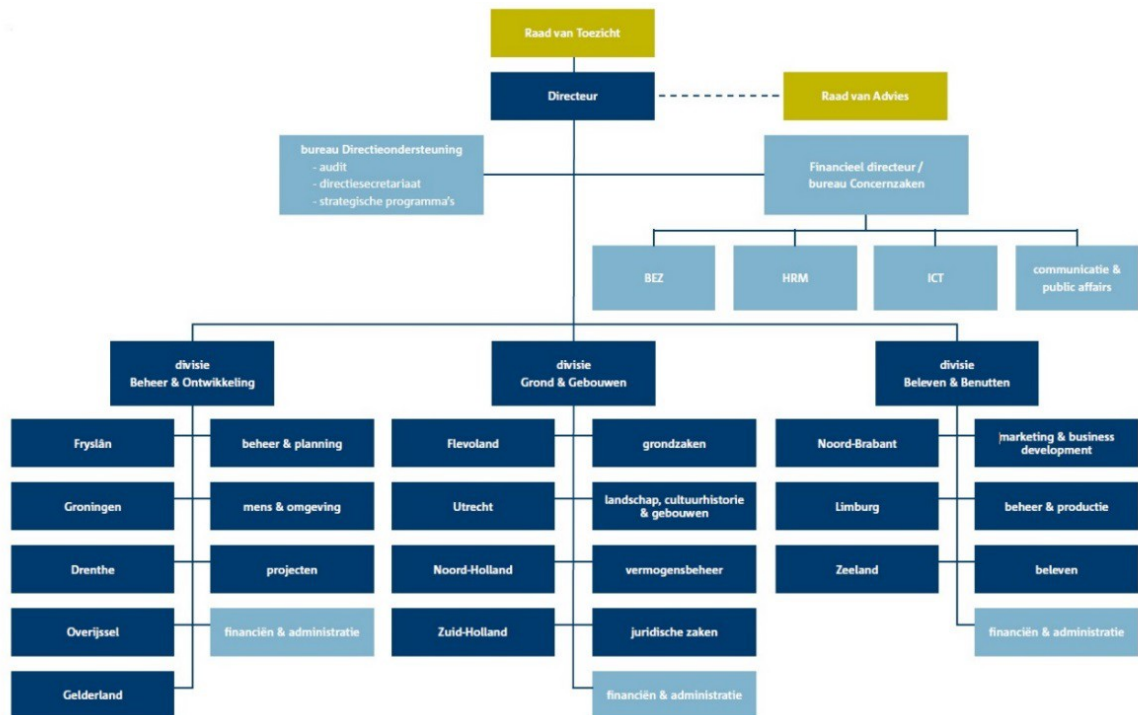
In paragraaf 6.5 wordt vervolgens op basis van de analyses een eindoordeel geformuleerd.

6.2 Organisatiestructuur

6.2.1 *Nieuwe opzet organisatiestructuur*

Vanwege veranderingen in het takenpakket van Staatsbosbeheer en aansturing is de organisatiestructuur van Staatsbosbeheer veranderd van een landelijke organisatie gericht op natuurbeheer naar een structuur die past bij de verbreding van haar rol en is ingericht op een decentrale overheid. Het navolgende organogram uit het Jaarverslag Staatsbosbeheer 2017 laat zien hoe hiermee is omgegaan. Na de figuur worden de verschillende relevante onderdelen nader toegelicht.

Figuur 6.1 Organogram Staatsbosbeheer



Bron: Jaarverslag 2017.

Binnen de evaluatieperiode 2015 – 2017 is de interne organisatie van Staatsbosbeheer gewijzigd. Sinds januari 2016 wordt er gewerkt met teamleiders binnen de provinciale eenheden. Daarnaast zijn er tijdens deze periode een aantal extra diensten in de organisatie van Staatsbosbeheer opgenomen:

- In 2015 heeft Staatsbosbeheer de verantwoordelijkheid en de daarbij behorende mensen en middelen overgenomen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) voor de uitvoering van het programma Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (NURG) tot en met 2020, alsmede voor een aantal Kader Richtlijn Waterprojecten (KRW);
- Per 1 januari 2017 zijn als resultaat van de samenwerkingsovereenkomst met de provincie Zuid-Holland de beheertaken en medewerkers van de Groenservice Zuid-Holland (G.Z-H) ondergebracht bij Staatsbosbeheer;
- Het programma 'Nationale Parken van wereldklasse' onder leiding van het ministerie van LNV wordt actief ondersteund met capaciteit en expertise. Vanaf 1 juli 2017 zijn de operationele zaken van het LNV-programma overgedragen aan Staatsbosbeheer.

Op basis van interviews blijkt dat invulling van deze diensten op een goede manier zijn verwerkt in de organisatie. Er worden geen significante problemen omtrent de integratie aangegeven.

6.2.2 Organisatieonderdelen toegelicht

Divisies

Uit bovenstaande figuur is te zien dat er drie divisies zijn, namelijk Beheer & Ontwikkeling, Grond & Gebouwen en Beleven & Benutten. Hiermee valt af te leiden dat het verbrede takenpakket is ondervangen door het inrichten van separate divisies. Natuurbeheer heeft echter nog steeds een duidelijke plaats in de organisatie behouden. Het onderverdelen van taken op provinciaal niveau toont aan dat de organisatie decentraal is ingericht.

Raad van Toezicht

In het reglement Raad van Toezicht Staatsbosbeheer als bedoeld in artikel 8, eerste lid van de wet zelfstandiging Staatsbosbeheer zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht beschreven. In dit reglement zijn de taakverdeling tussen Raad van Toezicht en de directeur, de taken en ondersteuning, de rol van auditcommissie en de werkwijze beschreven. Ook het functioneren van de Raad van Toezicht en integriteit worden hierin beschreven. In het jaarverslag wordt de taakomschrijving van de Raad van Toezicht nader toegelicht. De taak is het toezien op de werkzaamheden van de directeur en deze met raad en daad terzijde staan. Meer concreet houdt de Raad van Toezicht zich bezig met de realisatie van doelstellingen, strategie & risico's, financieel beheer en het ondernemingsplan, jaarverslag en financieel verslag.

De verantwoording van deze taken worden in de jaarrapportages gepresenteerd. Hierin wordt tevens vermeld welke vergaderpunten aan bod zijn gekomen, welke excursies zijn ondernomen en wordt de samenstelling van de Raad van Toezicht gepresenteerd.

Raad van Advies

In het reglement Raad van Toezicht Staatsbosbeheer als bedoeld in artikel 8, eerste lid van de wet zelfstandiging Staatsbosbeheer zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Raad van Advies beschreven. De Raad van Advies adviseert de directeur inzake voornemens waardoor in de taakuitvoering door Staatsbosbeheer voor de gebruikers substantiële wijzigingen ontstaan. In de jaarrapportages wordt gerapporteerd op welke onderwerpen adviezen zijn verstrekt. In 2015 zijn er adviezen gegeven over het ondernemingsplan, bosvisie en handhaving en toezicht in relatie tot gastheerschap en faunabeheer. In 2016 en 2017 heeft Staatsbosbeheer gesproken over strategische thema's. Voorbeelden hiervan zijn de Nationale Parken, Groene Metropool, Deltanatuur en natuur inclusieve landbouw. Ook heeft in 2017 een werkbezoek plaatsgevonden in het Waddengebied.

Oordeel van de evaluatoren

Uit het organogram van Staatsbosbeheer concluderen de evaluatoren dat de organisatie goed is ingericht op het verbrede takenpakket en de decentralisatie van het natuurbeheer.

Staatsbosbeheer heeft het interne toezicht door middel van Raad van Toezicht en Raad van Advies goed vormgegeven. In de jaarverslagen wordt duidelijk verantwoord hoe invulling is gegeven aan hun wettelijke taken. Daarnaast wordt het splitsen van "toezicht" en "advies" taken in verschillende organen als positief beoordeeld door de evaluatoren. Wel zou Staatsbosbeheer beter kunnen beschrijven hoe de adviezen van de Raad van Advies zijn meegenomen in de besluitvorming en/of uitvoering.

6.3 Doeltreffendheid van een excellente publieke organisatie

6.3.1 Doelstellingen samenhangend met een excellente publieke organisatie

Staatsbosbeheer heeft als doelstelling vanuit het ondernemingsplan om een publiek excellente organisatie te zijn. Dit houdt in dat zij een verbetering van de operationele effectiviteit willen realiseren door zowel in te zetten op de verbetering van processen en producten (zoals communicatie, innovatie, certificering, procesmanagement en samenwerking) en het op peil houden van deskundigheid en werken aan leiderschapskwaliteiten (zoals tevredenheidonderzoek, professional development, onderwijs en onderzoek). Tot slot wordt in het ondernemingsplan de flexibiliteit in veranderingsprocessen met betrekking tot functies en organisaties benadrukt.

Hieronder vallen het omgaan met veranderende politieke doelstellingen en verwachtingen, wensen en druk vanuit de samenleving. In navolgend figuur zijn de doelstellingen en de samenhang met betrekking tot een excellente publieke organisatie zoals gepresenteerd in het ondernemingsplan “Ziel en Zakelijkheid” visueel gepresenteerd.

Figuur 6.2 Doelstellingen samenhangend met een excellente publieke organisatie



6.3.2 Feiten

Net als bij de voorgaande hoofdstukken zijn er door Staatsbosbeheer doelstellingen en KPI's geformuleerd in het ondernemingsplan “Ziel en Zakelijkheid”. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 6.1 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Excellente publieke organisatie

	2015	2016	2017	Doelstelling 2020
Certificering volgens de ISO9001/14001-norm	Handboek kwaliteit	Proces-beschrijvingen	Interne audit uitgevoerd	Certificaten
Aantal uitwerkingsplannen in CMSi	0	48	89	110
Verhogen van het aantal vrouwen in managementfuncties	22,5%	33%	33%	50%
Duurzame energie bedrijfsgebouwen; zonne-energie	n.b.	n.b.	n.b.	70
Medewerkerstevredenheid	6,9	n.b.	7,1	8
Vitaliteit via het percentage ziekteverzuim	4,5%	4,7%	4,6%	< 5,0
De mate waarin medewerkers aan alle opleidingsvereisten voldoen	n.b.	n.b.	n.b.	100%
Aantal bedrijfsongevallen	8	11	14	50% minder dan 2015
Media reviews	. ja	n.b.	volgt ^a	Eenmaal per twee jaar
Aandeel eigen inkomsten	49,8%	54,5%	54%	52%

In 2017 niet uitgevoerd omdat Staatsbosbeheer enige belangstellende bleek voor betreffende onderzoek

6.3.3 Duiding

Op basis van de gerealiseerde resultaten op de KPI's kan worden geconcludeerd dat Staatsbosbeheer bij de meeste KPI's op koers ligt om de doelstellingen op het thema excellente publieke organisatie te behalen.

Naast de resultaatindicatoren kan ook nog aan de hand van de bijdrage van projecten aan product- en procesinnovaties een inschatting gemaakt worden van de doeltreffendheid. Staatsbosbeheer heeft op verschillende plaatsen in het proces product- en procesinnovaties doorgevoerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het toepassen van biomassa, maar ook om het aanpassingsvermogen op de decentralisatie van het natuurbeleid. Vooral op het gebied van risicomanagement wordt Staatsbosbeheer door geïnterviewden aangegeven als voorloper in het publieke veld. Ook op het gebied van communicatie zijn grote verbeteringen doorgevoerd. In onderstaande boxteksten zijn een aantal voorbeelden weergegeven.

Toepassen van biomassa

In het jaarverslag van 2017 worden enkele voorbeelden genoemd van Staatsbosbeheer op het gebied van productinnovatie. Het gaat hierbij om innovatieve toepassingen van biomassa:

- het leveren van biomassa aan innovatieve projecten zoals stadsverwarming Purmerend en Avantium Delfzijl;
- samenwerking met AkzoNobel, Chemelot Europe en RWE aan een proces van omzetting biomassa naar hernieuwbare grondstoffen zoals suikers en lignine;
- het gebruik van 4.000 ton natuurgras (van in totaal 200.000 ton) voor innovatieve biobased ontwikkelingen zoals eierdoosjes, diervoeding en energie.
- levering van biomassa aan Energiehout B.V. voor een bioraffinaderij.

Verandering van de organisatiestructuur

Staatsbosbeheer heeft in de afgelopen jaren moeten inspelen op decentralisatie van het natuurbeleid. Bovendien is het takenpakket verbreed door veranderende maatschappelijke vragen. Uit interviews met zowel Staatsbosbeheer als externe actoren blijkt dat Staatsbosbeheer hier adequaat mee is omgegaan; een indicator dat de organisatie een *innovatief proces* heeft doorgemaakt in het kader van veranderende politiek- maatschappelijke omstandigheden.

Bedrijfs- en ketenprocessen en certificeringen

Het professionaliseren van bedrijfsprocessen en werkwijzen is belangrijk om de doelstelling publiek excellente organisatie te realiseren. Hiertoe heeft Staatsbosbeheer risicomanagement- en beheersing systemen ingevoerd om goede bedrijfsvoering te kunnen handhaven.

Communicatie

Communicatie met de buitenwereld vindt in toenemende mate plaats via websites en social media. Op de internet-hoofdpagina van Staatsbosbeheer wordt een overzicht van de huidige thematiek waaraan gewerkt wordt gepresenteerd. Tips van de boswachter en mogelijkheden om Staatsbosbeheer via social media te volgen staan tevens op de hoofdpagina. Het beleven van natuur wordt sterk benadrukt door vermelding van natuurroutes, mogelijkheden van overnachten en activiteiten die plaatsvinden in natuurgebieden. Op steeds meer plaatsen wordt informatie getoond over werkzaamheden.

Inzet op trainingen

In de jaarrapportage van 2017 wordt vermeld dat in 2017 gemiddeld circa 6 uur meer besteed is aan opleidingen ten opzichte van 2016. Er is ingezet op managementdagen voor alle leidinggevenden voor het bespreken van actuele ontwikkelingen en ontwikkelen van ondernemingsplandoelen. Ook zijn kennisdagen voor alle medewerkers georganiseerd en cursussen georganiseerd op de onderwerpen geïntegreerd bosbeheer en mediatraining. De BOA's van Staatsbosbeheer hebben deelgenomen aan de verplichte her- en bijscholing voor behoud van de opsporingsbevoegdheid. Daarnaast hebben 93 BOA's trainingen gevolgd om geweldsbevoegdheid te behouden of te verkrijgen.

6.3.4 Oordeel van de evaluatoren op excellent publieke organisatie

Staatsbosbeheer ligt over het algemeen op koers om de doelstellingen op het gebied van een excellent publieke organisatie te behalen. De inzet kan hierop dan ook als doeltreffend worden omschreven.

De evaluatoren beoordelen de mate van het op peil houden van deskundigheid en het werken aan leiderschapskwaliteiten als positief. Staatsbosbeheer geeft op zowel management- als medewerkerniveau voldoende aandacht om professionele capaciteiten van personeel te vergroten. Positief punt hierbij is dat zowel op processturing, leiderschap capaciteiten als inhoud aandacht wordt geschonken. De inzet van onderzoek op nieuwe thema's (zoals natuur inclusieve landbouw) en op het gebied van de strategische positie van Staatsbosbeheer laten zien dat goed geanticipeerd wordt op ontwikkelingen. Op basis van, over het algemeen, positieve medewerker tevredenheid onderzoeken, lage ziekteverzuim en lage uitstroom concluderen de evaluatoren dat Staatsbosbeheer een goed werkklimaat heeft waar mensen zich kunnen ontwikkelen. Staatsbosbeheer is in staat geweest om zonder grote problemen drie nieuwe diensten in de organisatie op te nemen. Op basis hiervan concluderen de evaluatoren de flexibiliteit in veranderingsprocessen met betrekking tot functies en organisaties als positief.

De innovatieve capaciteiten en de invulling van bedrijfs- en ketenprocessen (en certificeringen) door Staatsbosbeheer worden over het algemeen positief beoordeeld door de evaluatoren. Bezien vanuit de politiek- maatschappelijke ontwikkelingen rondom energietransitie, worden de innovatieve initiatieven rondom biomassa gebruik als zeer positief beoordeeld. Staatsbosbeheer laat hiermee zien in te spelen op nieuwe behoeften vanuit de samenleving. Ook past de organisatie innovatieve processen en (risico) managementsystemen toe om de bedrijfsvoering van de organisatie op een hoog niveau te behouden. Dat de organisatie hierin succesvol is blijkt ook uit de benoeming tot Beste Overheidsorganisatie in 2017. Een verbeterpunt ligt volgens de evaluatoren nog wel op het gebied van personeelsdiversiteit (op het vlak van leeftijd, geslacht, etnisch-cultureel). Het verdient aanbeveling om bijvoorbeeld een periodiek Young Professional programma op te zetten (zoals al gebeurt bij bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en enkele provincies) om een structurele nieuwe aanwas van jonge talentvolle medewerkers te genereren.

De communicatie door Staatsbosbeheer wordt over het algemeen positief beoordeeld door de evaluatoren. Als eerste heeft men een duidelijke website die goed inspeelt om op de nieuwe rol van natuurbeleving en duurzaam gebruik. Daarnaast wordt veel aandacht geschonken aan de communicatie van boswachters naar de buitenwereld door hen twitter-account en blogs te laten bijhouden. Dit draagt in positieve zin bij aan de betrokkenheid van burgers met de natuur aangezien boswachters de ambassadeurs van Staatsbosbeheer zijn in de natuurgebieden. Een verbeterpunt is de communicatie ter plaatse rondom terreinen waar natuurwerkzaamheden plaatsvinden. Voornamelijk bij kapwerkzaamheden is communicatie via bijvoorbeeld borden en informatiepanelen belangrijk aangezien dit erg gevoelig kan liggen bij de bevolking. Dergelijke informatievoorziening kan het draagvlak en begrip voor werkzaamheden in de natuur vergroten.

6.4 Samenwerking met externe partijen

Staatsbosbeheer staat middenin de samenleving en heeft een belangrijke maatschappelijke rol. Daarnaast vallen vele natuurgebieden onder het beheer van verschillende TBO's en is het beleid voor natuurbeheer gedecentraliseerd. Een goede samenwerking met zowel publieke- als private partijen is voor Staatsbosbeheer daarom cruciaal. In deze paragraaf wordt ingegaan hoe samenwerking met Staatsbosbeheer wordt ervaren door de provincies (in het kader van decentralisatie natuurbeheer) en andere TBO's. Ook wordt inzicht gegeven in overige samenwerkingsvormen met publiek-, private instellingen. Deze worden hierna besproken.

6.4.1 Provincies

Het beheer en de ontwikkeling van natuur is in de afgelopen jaren verschoven vanuit het Rijk naar de provincies. In de huidige situatie moeten Terrein beherende organisaties (TBO's) subsidie voor natuurbeheer aanvragen bij de provincie. BIJ12 faciliteert deze aanvragen. Een goede samenwerking met provincies is derhalve noodzakelijk. In paragraaf 6.2 is beschreven hoe Staatsbosbeheer is omgegaan met deze decentralisatie in de bedrijfsstructuur. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de provincies wordt ervaren. De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op interviews met 9 provincies (Drenthe, Flevoland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland).

Op basis van de interviews blijkt over het algemeen dat er regelmatig (in)formeel contact is tussen provincies en Staatsbosbeheer. Bij sommige provincies wordt vermeld dat Staatsbosbeheer medewerkers wekelijks aanwezig zijn. Hierdoor kunnen lopende zaken snel worden besproken en afgehandeld. Persoonlijke relaties tussen medewerkers van Staatsbosbeheer en provincies blijken wel een belangrijke factor te zijn voor goede samenwerking. De aangepaste organisatiestructuur (van centraal naar decentrale inrichting) wordt door de meeste provincies herkend en gewaardeerd. De mate waarin Staatsbosbeheer omgaat met specifieke wensen vanuit provincies varieert echter. Door de meeste provincies wordt aangegeven dat Staatsbosbeheer goed in staat is om regionaal maatwerk te leveren doordat rekening wordt gehouden met provinciaal beleid en belangen. Enkele provincies geven aan dit in mindere mate te ervaren en ervaren Staatsbosbeheer nog steeds als een landelijke organisatie.

De invulling van herstelwerkzaamheden in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof door Staatsbosbeheer wordt in iedere provincie (waar PAS-gebieden zijn) als goed beoordeeld. De invulling van herstelwerkzaamheden liggen volgens de provincies op schema. Problemen in de uitvoering van deze werkzaamheden tussen provincies en Staatsbosbeheer zijn niet genoemd tijdens de interviews.

Samenwerking met collega TBO's

Tot de grootste terrein beherende organisaties (TBO's) in Nederland behoren Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en de 12 Landschappen. Daarnaast zijn er nog kleinere private en niet-private instellingen die natuurgebieden beheren waaronder Defensie en waterschappen. Samenwerking tussen de verschillende TBO's is van belang gezien het huidige versnipperd eigenaarschap van natuurgebieden. Op basis van interviews met Natuurmonumenten en de 12 Landschappen is inzicht verkregen hoe de samenwerking tussen TBO's wordt ervaren.

Zowel Natuurmonumenten als de 12 Landschappen geven aan dat er goed onderling overleg en een goede verstandhouding is tussen de organisaties.

TBO's voeren regelmatig lobby's uit op Rijksniveau om hun belangen en wensen kenbaar te maken. Tot 2013 trokken de drie grote TBO's vaak gezamenlijk op om te lobbyen voor hun gemeenschappelijke belangen. Hoewel Staatsbosbeheer toen ook al een overheidsinstelling was, werd met het oog op verzelfstandiging van de organisatie ook ingezet op lobbyactiviteiten in het kader van natuur. In de huidige rol van Staatsbosbeheer als uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid, zijn de lobbyactiviteiten op rijksniveau gereduceerd. Zowel Natuurmonumenten als de 12 Landschappen merken deze reductie in samenwerking op lobby's op.

Verder wordt Staatsbosbeheer door de andere TBO's gewaardeerd om initiatieven die genomen worden in het kader van ruil tussen gronden van TBO's.

Gemaakte afspraken met andere actoren

Als onderdeel van de maatschappelijke rol van Staatsbosbeheer zoekt en faciliteert Staatsbosbeheer actief samenwerking met publieke- en private partners. Op de website wordt duidelijk weergegeven met wie contact opgenomen moet worden om een samenwerking op te zetten. Ook is Staatsbosbeheer transparant in haar diensten en voorwaarden voor samenwerking. Hieronder volgen een aantal voorbeelden van externe partijen waarmee Staatsbosbeheer momenteel samenwerkt:

- **Stichtingen:** Staatsbosbeheer werkt samen met verschillende stichtingen zoals bijvoorbeeld de Stichting Wandelnet over gezamenlijke aanleg en onderhoud van wandelpaden;
- **Agrariërs:** in het kader van natuur inclusieve landbouw, werkt Staatsbosbeheer samen met agrariërs. Door de samenwerking is het mogelijk om natuurdoelstellingen te bereiken op landbouwgronden. Daarnaast worden gezamenlijk excursies georganiseerd;
- **Private landeigenaren:** samenwerking met private landeigenaren vindt plaats door bijvoorbeeld gezamenlijke bezoekerscentra en door excursies te organiseren (bijvoorbeeld Kasteel Daelenbroeck);
- **Reclassering Nederland:** door middel van het openstellen van natuurgebieden in het kader van "Arbeid van algemeen nut" voor taakgestraften werkt Staatsbosbeheer samen met de reclassering Nederland;
- **Rijkswaterstaat:** Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat doen gezamenlijk projecten in Rivierenland en hebben gezamenlijk inzet van BOA's georganiseerd. Daarnaast wordt gewerkt aan het gezamenlijk beheer van Rijkswaterstaat terreinen;
- **Zorg- en werkgelegenheidsorganisaties:** Staatsbosbeheer heeft in samenwerking met deze organisaties natuurgebieden opengesteld voor bijvoorbeeld mensen met een beperking. Hiermee wordt voor deze mensen een nuttige dagtaakbesteding georganiseerd;
- **Ondernemers:** Staatsbosbeheer werkt regelmatig samen met private ondernemers. Voorbeelden hiervan zijn zandwinning, het openstellen van natuurgebieden voor ondernemers die het gebied willen gebruiken voor activiteiten zoals lunches, diners en trouwerijen of het realiseren van een klimbos.

Oordeel van de evaluatoren op het gebied van samenwerking

De evaluatoren schatten de samenwerking van Staatsbosbeheer met externe partijen over het algemeen positief in. Op basis van de interviews met de provincies blijkt dat de samenwerking veelal positief wordt ervaren. Ook de andere TBO's waarderen de huidige samenwerking met Staatsbosbeheer. De constatering dat Staatsbosbeheer minder lobby werkzaamheden uitvoert in vergelijking met een aantal jaren terug, wordt door de evaluatoren niet als een belemmering voor de samenwerking gezien. Het is logisch dat een uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid geen lobby werkzaamheden uitvoert tegen haar eigen organisatie. Tot slot laten de vele voorbeelden van externe samenwerking zien dat Staatsbosbeheer goed invulling heeft gegeven aan het opzetten van samenwerkingsverbanden.

6.5 Conclusies

De organisatie heeft zich aangepast aan nieuwe maatschappelijke politieke opgaven waardoor er sprake is van een betere aansluiting met de decentralisatie van natuurbeleid. Dit blijkt ook uit de splitsing van RvT en RvA waardoor de maatschappelijke inbedding verder wordt vergroot. De evaluatoren zijn wel van mening dat het gebruik van de adviezen van de RvA beter mogen worden geduid in de jaarverslagen.

Staatsbosbeheer geeft op een doeltreffende wijze invulling aan de ambitie om een excellente publieke organisatie te zijn. De meeste ambities op dit gebied liggen op koers om de doelstellingen te bereiken. Ook op het gebied van product- en procesinnovaties zijn in de evaluatieperiode zichtbare resultaten behaald.

Staatsbosbeheer is een organisatie die midden in de samenleving staat. Dit blijkt uit de vele samenwerkingsinitiatieven met zowel publieke- als private partijen. De samenwerking wordt door de meeste samenwerkingspartners als positief ervaren.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit rapport stonden twee hoofdvragen centraal die door het Ministerie van LNV zijn geformuleerd. Deze twee hoofdvragen luiden:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015-2017?
2. Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen op deze twee hoofdvragen gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op deelconclusies, waarin een nadere onderbouwing op de hoofdconclusies wordt gegeven. Vervolgens zijn de aanbevelingen verwoord en sluit het hoofdstuk af met de conclusies op de hoofd- en deelvragen.

7.2 Hoofdconclusies

Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015-2017?

Staatsbosbeheer heeft vier doelstellingen, die voortvloeien uit de wettekst en het convenant. Deze zijn: beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie. De resultaten van de evaluatie laten zien dat Staatsbosbeheer, na een turbulente periode met veel en uiteenlopende politieke discussies, als organisatie en als uitvoerder van het beleid op de meeste thema's op koers ligt om deze doelstellingen te behalen. Hieruit blijkt dat Staatsbosbeheer over het algemeen een doeltreffende inzet heeft gehad in de periode 2015-2017. Tegelijkertijd blijkt ook door de toenemende druk vanuit de omgeving dat er nog uitdagingen liggen voor de toekomst zeker op het gebied van beter beschermen.

De ontwikkeling in de doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode is lastig aan de doelstellingen te koppelen. Er zijn wel indicaties dat het functioneren van Staatsbosbeheer in deze periode doelmatiger is geworden. Zo heeft Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode een groeiende omzet gegenereerd en is er meer nadruk op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing komen te liggen. Hierdoor kan vaker tijdig worden ingegrepen als er financiële risico's gelopen worden. Ook is de inzet op het tegengaan van het relatief dure versnipperde bezit, een indicatie dat er steeds meer nagedacht wordt over een meer doelmatige bedrijfsvoering. Als laatste indicatie voor het meer doelmatig handelen van Staatsbosbeheer is de inzet op product- en procesinnovaties om de inzet van kapitaalintensieve productiefactoren (en de inherente stijging van de kosten hieraan) tegen te gaan.

Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?

In het convenant is vastgelegd dat Staatsbosbeheer zorg draagt voor het kenmerkende groene erfgoed en zijn een drietal thema's benoemd:

- een grotere maatschappelijke betrokkenheid door verbinding van natuur en landschap met toerisme, hoofwaterbescherming, participatie, e.d.,
- meer ruimte voor het creëren van eigen inkomsten, en
- de herijking van de relatie met het Rijk en de provincies.

De doelstellingen van het convenant zijn opgenomen in het ondernemingsplan van Staatsbosbeheer voor de periode 2015-2020. De resultaten van deze evaluatie laten zien dat het Staatsbosbeheer in toenemende mate lukt om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, dat zij in staat is gebleken om meer middelen uit de markt te halen en dat zij als overheidsorganisatie in staat is gebleken om zich goed te positioneren en de samenwerking met de provincies te optimaliseren. Daarmee is Staatsbosbeheer goed op weg bij het realiseren van de doelstellingen uit het convenant. Naast het convenant zelf blijkt ook het addendum in de praktijk goed te werken.

7.3 Deelconclusies

Staatsbosbeheer is door een turbulente periode gegaan, maar de rust is nu wedergekeerd

De evaluatie beslaat de periode 2015 tot en met 2017. Hiermee volgt het op een periode waarin de positie van Staatsbosbeheer opnieuw is bezien door de politiek. Deze vernieuwde positie is in 2014 bekrachtigd met het convenant. Hierbij werd onder andere de aansturingsrelatie tussen Staatsbosbeheer en het Rijk opnieuw gedefinieerd en werd duidelijker gesteld dat Staatsbosbeheer een overheidsorganisatie is. Tegelijkertijd is er in de evaluatieperiode ook sprake geweest van een decentralisatie van het natuur- en recreatiebeleid van het Rijk naar de provincies. Een en ander heeft ertoe geleid dat Staatsbosbeheer zich intern (maar ook naar de buitenwereld toe) anders moest organiseren. Deze reorganisatie is op dit moment vrijwel afgerond. Dit heeft zich ook vertaald met de onderscheiding "overheidsorganisatie van het jaar 2017" hetgeen bevestigt dat Staatsbosbeheer op de goede weg is om een **excellent publieke organisatie** te worden.

Biodiversiteit is verbeterd op nationaal niveau

Op het gebied van **beter beschermen** zijn er resultaten geboekt op zowel lokaal als nationaal niveau, maar van een structureel herstel van de natuurkwaliteit is nog geen sprake. De bijdrage van Staatsbosbeheer aan de behaalde resultaten is op lokaal niveau goed meetbaar, maar op landelijk niveau veel moeilijker in beeld te brengen. Door de evaluatoren is echter aangenomen dat Staatsbosbeheer als grootste beheerder van Nederlandse natuurgebieden en vanwege de lokaal mooie voorbeelden, hieraan ook zeker zal hebben bijgedragen.

Tegelijkertijd is natuurbeheer een activiteit die, gelet op de bovengenoemde ontwikkelingen in de maatschappelijke context, nog veel aandacht behoeft ook in de toekomst. Voor een structureel herstel van de natuurkwaliteit blijft inzet nodig. Voor een duurzaam beheer is ook inzicht in een langere tijdsperiode nodig en goede samenwerking met andere terreinbeherende partijen. Deze samenwerking heeft in de evaluatieperiode meer vorm gekregen, mede door de duidelijkere positie van Staatsbosbeheer. Dit heeft ertoe geleid dat ook voor de toekomst een basis is gelegd voor verder behoud en herstel van de biodiversiteit.

Er is meer betrokkenheid van het publiek voor natuurbeheer

De doelstelling **meer beleven** heeft een doeltreffende inzet gekend in de evaluatieperiode. De betrokkenheid van het publiek bij de werkzaamheden van Staatsbosbeheer is hierdoor in de

evaluatieperiode gegroeid. Dit geldt zowel voor activiteiten gericht op recreatie, als op andere onderwerpen zoals educatie, het aantal vrijwilligers en de maatschappelijke inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en taakgestraften. Door de overname van het beheer van de recreatiegebieden van Groen Service Zuid-Holland in 2017 is ook het dagrecreatieve aanbod van Staatsbosbeheer verder uitgebreid. Ook zijn er actief partnerschappen en samenwerkingsverbanden aangegaan om de natuurbeleving te vergroten.

Eigen inkomsten zijn in de evaluatieperiode gestegen

De doeltreffendheid van de doelstelling **duurzaam benutten** komt tot uitdrukking door duurzamere en slimmere inzet van de grondstoffen en de hiermee samenhangende toename van inkomsten. In de evaluatieperiode is er in toenemende mate klei, zand en grind uit natuurontwikkelingsprojecten gebruikt in de bouw. Daarnaast wordt in toenemende mate biomassa gebruikt in de chemie of andere duurzame toepassingen. Tegelijkertijd is sprake van een structurele toename van de omzet uit private bronnen in de evaluatieperiode.

Staatsbosbeheer beheerst de bestaande spanningen tussen beschermen, beleven en benutten

In het wettelijke kader wordt geen prioritering aangebracht in de drie doelstellingen. Staatsbosbeheer onderschrijft dit en geeft geen prioriteit aan één van de drie doelstellingen, maar ziet ze als een samenhangend geheel. Er moet dan ook steeds gezocht worden naar een optimaal samenspel tussen wat goed is voor de natuur, betrokkenheid vanuit de samenleving en de marktkansen. Hoe dit ervaren wordt in het veld verschilt van persoon tot persoon. De een hecht nu eenmaal meer belang aan ongerepte natuur (ook al is deze niet toegankelijk), terwijl de ander meer waarde hecht aan het beleven van de natuur (ook als dat een verminderde biodiversiteit betekent). Met andere woorden Staatsbosbeheer kan deze samenhang nooit voor iedereen op de juiste wijze invullen, maar ze doet haar best om iedereen op de juiste wijze te bedienen en hierover ook naar het publiek en de politiek te communiceren.

7.4 Aanbevelingen

Vanuit deze evaluatie volgt een aantal aanbevelingen. Deze zijn voor de leesbaarheid gegroepeerd naar thema.

Algemeen

- 1) *Zet de werkwijze op het gebied van de uitvoering tussen LNV en Staatsbosbeheer voort*
De doelstellingen vanuit de wettekst en het convenant zijn uitgewerkt in het ondernemingsplan 2015-2020. Hierover wordt ook uitgebreid overlegd tussen ministerie en Staatsbosbeheer. Er zijn in de huidige evaluatieperiode geen indicaties gevonden dat de huidige uitwerking van wettekst en het convenant onvoldoende was. Hieruit volgt dat de uitwerking van de wettekst en het convenant in het ondernemingsplan voldoende houvast en flexibiliteit biedt voor de uitvoering van de wettelijke taak. Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling om deze werkwijze ook in de nabije toekomst voort te zetten.
- 2) *Blijf Staatsbosbeheer de ruimte geven om de balans tussen de taken te blijven waarborgen*
In de wettelijke context wordt geen prioritering aangebracht in de werkzaamheden die Staatsbosbeheer moet uitvoeren en die worden samengevat in de thema's duurzaam beschermen, meer beleven en duurzaam benutten. Staatsbosbeheer doet haar best om iedereen op de juiste wijze te bedienen en hierover ook naar het publiek en de politiek te communiceren. Door het op afstand staan van de politiek is Staatsbosbeheer goed in staat deze taak op een uitgebalanceerde wijze uit te voeren en van geval tot geval te bezien hoe de

balans in de praktijk kan worden geoptimaliseerd. Het verdient dan ook aanbeveling deze ruimte voor invulling van het beleid door Staatsbosbeheer te behouden.

3) *Zorg tegelijkertijd dat de discussie over de balans gevoerd blijft worden*

Ondanks dat Staatsbosbeheer naar eer en geweten handelt om de balans tussen de taken te waarborgen, zijn er toch verschillen in mening te vinden in het veld. Zo wordt er in de 'lerende evaluatie natuurpact' gesteld dat de inzet van de provincies vooral gericht is op het beter beschermen van natuur. Dit kan op gespannen voet staan met de inzet van Staatsbosbeheer op de eerder genoemde thema's. Het blijven voeren van de discussie over de balans met de verschillende partijen is daarom van groot belang.

Beter Beschermen

4) *Blijf inzetten op het beter beschermen van natuur als doelstelling*

Op het gebied van Beter Beschermen zijn weliswaar in de afgelopen periode op lokaal en landelijk niveau belangrijke resultaten geboekt, maar overeenkomstig de natuurbalans is voor het structureel verbeteren van de natuurkwaliteit nog forse inzet nodig in de komende jaren. Staatsbosbeheer heeft hierin als grootste terreinbeherende organisatie van Nederland vanzelfsprekend een belangrijke taak.

5) *Zorg voor betere overzichten van de monitoring van de doelstellingen*

In de evaluatie kwam naar voren dat er veel wordt gemeten op objectniveau, maar dat het aggregeren van de informatie op organisatieniveau niet gemakkelijk is. Dit geldt met name voor het onderdeel beter beschermen, ook al is er wel informatie over afzonderlijke soorten waarvoor de terreinen van Staatsbosbeheer een belangrijke rol spelen. Vanuit genoemd perspectief verdient het aanbeveling om meer in beeld te brengen wat de bijdrage van Staatsbosbeheer aan de biodiversiteit in Nederland is. Hiermee kan eenduidig worden vastgesteld of de inzet van Staatsbosbeheer op het gebied van beter beschermen effect heeft gehad. Dit gegeven wordt overigens door Staatsbosbeheer onderkend en op dit moment wordt er gewerkt aan een beter systeem van verwerking van de monitoringgegevens.

Meer Beleven

6) *Blijf duidelijk communiceren over de positie van Staatsbosbeheer*

De bevolking kijkt steeds kritischer naar de uitvoering van het beleid door Staatsbosbeheer. In de afgelopen tijd is de communicatie naar het publiek al sterk verbeterd, maar gezien deze trend is het van belang hierop te blijven inzetten. Bovenal is Staatsbosbeheer de uitvoeringsorganisatie van het beleid. Staatsbosbeheer is geen beleidsmaker. Het vergt daarom ook de aanbeveling om deze positie van Staatsbosbeheer duidelijk te blijven communiceren en ook te blijven investeren op relaties met andere terreinbeherende organisaties (TBO's), scholen en andere samenwerkingspartners.

7) *Zorg dat maatschappelijk denken in het handelen van Staatsbosbeheer nog meer plaats krijgt*

Met de instelling van maatschappelijke adviesraden per provinciale eenheid van Staatsbosbeheer wordt de betrokkenheid van Staatsbosbeheer bij de maatschappij, en de maatschappij bij Staatsbosbeheer groter. Toch is de maatschappelijke adviesraad een middel en geen doel op zich. Het verdient daarom aanbeveling om ook deze maatschappelijke handelwijze steeds meer te incorporeren in projecten en processen.

Duurzaam benutten

- 8) *Denk goed na over de verhouding publieke en private middelen bij overheidsorganisaties*
Staatsbosbeheer ontvangt voor een overheidsorganisatie relatief veel eigen inkomsten. Op dit moment is ongeveer de helft van het beschikbare budget afkomstig uit eigen inkomsten waaronder private middelen uit marktinkomsten en toegekende projectmiddelen van de overheid. Voor een overheidsorganisatie is dit een hoog percentage, omdat bij dergelijke organisaties eigen inkomsten veelal marginaal aanwezig zijn. De vraag die hiermee samenhangt is hoe wenselijk het is dat een overheidsinstantie een nog groter deel aan private inkomsten genereert. Gelet op de verschillende doelstellingen kan hierin een spanningsveld ontstaan, bijvoorbeeld met de doelstelling 'beter beschermen'. Het is wenselijk hierover de discussie te (blijven) voeren.
- 9) *Zet de bedrijfsmatige benadering van de afgelopen jaren door*
De grotere nadruk die in de afgelopen jaren is komen te liggen op een bedrijfsmatige benadering en (aanvullende) maatregelen gericht op risicobeheersing wordt gewaardeerd. Het beperkt de financiële risico's die Staatsbosbeheer loopt en verhoogt daarmee (zeker op de langere termijn) ook de doelmatigheid. Voortzetting van deze aanpak verdient dan ook de aanbeveling.
- 10) *Voortzetting discussie over versnipperd bezit wenselijk*
Het is onderdeel van de strategie van Staatsbosbeheer om in te zetten op meer clustering van land, en zo de onderhouds- en beheerkosten beheersbaarder te maken. Hierbij hoort tevens het verkopen van versnipperd land, waarbij het uitgangspunt is dat deze gebieden hun huidige functie behouden. Ondanks dat dit niet altijd makkelijk blijkt te zijn in de praktijk, is het wenselijk de discussie hierover te blijven voeren.

Een excellente publieke organisatie

- 11) *Na een turbulente periode is het betrachten van rust van groot belang*
Nu de rust is weergekeerd na een turbulente tijd, is het van belang om vooruit te kijken en vast te houden aan de ingeslagen weg. Met de duidelijke positionering van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie is hierin in de evaluatieperiode een goede stap gezet.
- 12) *Geef Staatsbosbeheer de kans om doelstellingen te bereiken*
Natuurbeleid vergt een lange adem. Het is daarom van belang om rust te creëren, zowel in het beleid als binnen de organisatie. Op deze wijze kan het meest bereikt worden op het gebied van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellent publieke organisatie.
- 13) *Blijf structureel nadenken over proces- en productinnovaties om de stijging van de personele lasten op te vangen*
In tegenstelling tot bijvoorbeeld de agrarische sector en de industrie lenen het beheer en onderhoud van het landschap zich minder goed voor vervanging van arbeid door kapitaal. Het gevolg is dat een verdere stijging van lonen en salarissen niet of in onvoldoende mate kan worden gecompenseerd door mechanisatie en andere vormen van kapitaalsintensivering en de kosten per eenheid daardoor relatief sterker stijgen. Dit zorgt ervoor dat er structureel nagedacht moet blijven worden over proces- en productinnovaties om de stijging van de personele lasten op te vangen.

Tabel 1 Conclusies op de gestelde hoofdvragen en deelvragen uit de opdrachtomschrijving

	Vragen		Vindplaats	Conclusies
1)	Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de	periode 2015-2017?		
1a)	<p>Doeltreffendheid: Hoe verhouden de doelstellingen van Staatsbosbeheer zich met de resultaten en impacts van zowel de wettelijke taak als de ‘andere opgedragen taken’?</p>	<p>Ligt Staatsbosbeheer op koers om de doelen uit het Ondernemingsplan 2015-2020 te realiseren, meer specifiek hierin de doelstellingen ten aanzien van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie?</p>	<p>Hfd 4 en hfd 6</p>	<p>Beter beschermen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eendoordeel: Lastig om een eendoordeel te formuleren op het niveau van Staatsbosbeheer • Wel inzet en acties op goede thema's (bijv. bijdrage Rijksnatuurvisie via vergroten natuurgebieden en rivierprojecten die logischerwijs bijdragen aan het versterken van biodiversiteit; • Vanuit het veld is de indruk dat bij SBB beter beschermen nog steeds zeer belangrijk is • SBB voert het Rijksbeleid uit, is geen maker van natuurbeleid of anders dan in het verleden actief pleitbezorger van natuur. • Door verbreding doelstellingen nemen de spanningen met andere doelstellingen toe (bijv. houtkap vs. Inkomsten) <p>Meer beleven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eendoordeel: Doeltreffende inzet van SBB • Actievere inzet op meer beleven door gerichte projecten, activiteiten, maatregelen • Actief en in toenemende mate zoeken naar samenwerkingsverbanden met private en publieke organisaties specifiek gericht op natuurbeleving • SBB steeds meer initiator van projecten gericht op meer beleven <p>Duurzaam benutten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eendoordeel: Doeltreffende inzet van SBB • Structurele toename omzet uit private bronnen; • Komen zelf ook steeds vaker met sluitende business plannen waarbij actief wordt nagedacht over het verdienmodel; • Wel discussie over hoe ver SBB kan gaan met vermarkten van natuur

Vragen		Vindplaats	Conclusies
			<p>Excellente publieke organisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Eindoordeel: Positief, onder andere blijkend uit benoeming tot overheidsorganisatie van het jaar; De organisatiestructuur is vormgegeven conform de wettelijke eisen; De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de hernieuwde positionering van SBB wordt alom gewaardeerd. Ondanks dat er verschillend gedacht wordt over de gemaakte keuzen op strategisch niveau.
	Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de spanning die kan optreden tussen beschermen, beleven en benutten?	Paragraaf 4.5	<ul style="list-style-type: none"> In het wettelijk kader wordt geen prioritering aangebracht in de drie doelstellingen; SBB onderschrijft dit en geeft geen prioriteit aan één van de drie doelstellingen en ziet ze samenhangend; Opvattingen vanuit het veld lopen uiteen; De mening hierover is afhankelijke door persoonlijke en politieke voorkeuren; Een onderbouwd oordeel is hierdoor lastig
	Hoe heeft Staatsbosbeheer het toezicht in zijn natuurgebieden georganiseerd en hoe gaat het om met de gesignaleerde toenemende druk op het buitengebied?	Hoofdstuk 4.2	<ul style="list-style-type: none"> Toenemende aandacht en middelen onder andere door traditionele inzet boswachters gecombineerd met in toenemende mate BOA's Noodzaak voor toezicht lijkt toe te nemen onder andere vanwege afvaldumping (drugsafval) Ingezette beleid op het gebied van "meer beleven" leidt tot groeiend aantal bezoekers en daarmee druk op natuur
	Is het natuurbeheer door Staatsbosbeheer goed ingebed in het provinciale natuurbeleid en aangehaakt op de provinciale Subsidieregeling Natuur- en landschap (<i>en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)</i>)?	Paragraaf 4.2	<ul style="list-style-type: none"> Over het algemeen speelt SBB goed in op provinciaal natuurbeleid Toename flexibiliteit door in spelen op verschillende provinciale doelstellingen Invulling van beheersmaatregelen in kader van PAS liggen grotendeels op koers. Aanvraag van SNL-subsidies door SBB was in begin onwennig en kent leercurve. Inmiddels loopt aanvraagproces beter en naar wens. (juridische) deskundigheid SBB kan op bepaalde punten wel worden verbeterd om aanvraagproces en uitvoering verder te verbeteren. Soms discussie over inzet van Staatsbosbeheer omdat provincies meer inzetten op doelstellingen samenhangend met beter beschermen.
	Welke andere afspraken heeft Staatsbosbeheer met	Paragraaf 6.3	<ul style="list-style-type: none"> Er worden door SBB veelvuldiger en met meer (maatschappelijke) partijen afspraken gemaakt voor samenwerking.

Vragen		Vindplaats	Conclusies
	andere publieke en private partijen en dragen deze bij aan het behalen van de doelstellingen?		<ul style="list-style-type: none"> SBB fungeert hierbij vaker dan voorheen als initiator. Verhoogde inspanningen dragen voor zover zichtbaar bij aan de resultaten.
1b)	Doelmatigheid: Hoe verhouden de inputs (middelen publiek/privaat), personeel, afspraken) van Staatsbosbeheer zich met de resultaten en impact van zowel de wettelijke taak als de 'andere opgedragen taken'?	<i>Wat is de herkomst van de middelen van Staatsbosbeheer en welke (financiële) afspraken zijn</i>	Paragraaf 5.2 <ul style="list-style-type: none"> Herkomst van de middelen van SBB is steeds meer verbreed door aanboren nieuwe bronnen.
		<i>Wat is de verhouding tussen publieke en private middelen?</i>	Paragraaf 5.2 <ul style="list-style-type: none"> Verhouding verschuift steeds meer richting private middelen. Beeld in de periode 2014-2017 wel (tijdelijk) beïnvloed door over GZH en andere verplichtingen (o.a. NURG)
		Hoe functioneert het interne toezicht op Staatsbosbeheer? <i>In het bijzonder de uitoefening van het toezicht door de Raad van Toezicht, zoals bedoeld in de artikelen 4 tot en met 8 van de Wet.</i>	Paragraaf 6.2 <ul style="list-style-type: none"> Structuur is aangepast om te voldoen aan de nieuwe eisen. Toezichthoudende rol in nieuwe structuur gesplitst in Raad van Toezicht (formeel toezicht op jaarverslag e.d.) en Raad van Advies met meer inhoudelijk adviserende rol. Uit interviews en jaarverslagen komt naar voren dat nieuwe aanpak ook in de praktijk werkt.

Vragen		Vindplaats	Conclusies	
2. Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?				
2a)	Ligt Staatsbosbeheer op koers om de, in het convenant overeengekomen doelen te	Hoofdstuk 4	<ul style="list-style-type: none"> Zie antwoorden en opmerkingen op vraag 1a) 	
2b)	Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie vermaatschappelijking? Hoe doet Staatsbosbeheer dit in vergelijking met Natuurmonumenten en de 12 Landschappen? Wat kunnen ze in dit opzicht van elkaar leren?	Hoofdstuk 4	<ul style="list-style-type: none"> Actievere inzet op meer beleven door gerichte projecten, activiteiten, maatregelen. Indruk vanuit veld is dat SBB inhaalslag heeft gemaakt ten opzichte van Natuurmonumenten en 12 Landschappen. Natuurmonumenten en 12 Landschappen gaven al eerder invulling aan maatschappelijk rol vanwege afhankelijkheid van private middelen waaronder contributies en giften. Maatschappelijke rol SBB is eveneens vergroot maar vooral ingegeven door verbreding (maatschappelijke doelstelling) Organisatie als Natuurmonumenten is van oudsher zeer sterk in profilering waardoor ook zichtbaarheid wordt vergroot. SBB kan hiervan op bepaalde punten leren, 	
2c)	<i>Wat is de voortgang van de vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer? Waarbij de volgende aspecten in ieder geval worden meegenomen:</i>	Organisatie maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak (burgers, vrijwilligers, maatschappelijke organisaties, boeren, bedrijven), o.a. via gebruikersgroepen en	Hoofdstuk 4	<ul style="list-style-type: none"> Grotere maatschappelijke betrokkenheid en organisatie wordt onder andere bereikt door betere en slimmere inzet van communicatie middelen (denk aan de grotere rol van boswachters richting publiek)
	<i>Ontwikkelingen in aantallen bezoekers, educatieve activiteiten, deelname aan</i>	Hoofdstuk 4	<ul style="list-style-type: none"> De betrokkenheid van het publiek bij de werkzaamheden van Staatsbosbeheer groeit gestaag. De ontwikkeling draagt bij aan het vergroten van het maatschappelijke draagvlak. 	
	<i>Publiekscommunicatie</i>	Hoofdstuk 4 en hfd 6	<ul style="list-style-type: none"> Communicatie vindt in toenemende mate plaats via websites en social media; Er is veel geïnvesteerd in de voorlichtingsrol van de boswachter op de terreinen van Staatsbosbeheer. Begrip kan worden vergroot door plaatsen van borden bij werkzaamheden Concluderend goed op weg met publiekscommunicatie, maar inzet hierop moet blijven plaatsvinden 	

Vragen		Vindplaats	Conclusies
	<i>Synergie met andere functies (klimaat, landbouw, toerisme, gezondheid, waterberging- en veiligheid, duurzame energie) en innovatiemogelijkheden daarvan</i>	Paragraaf 3.5	<ul style="list-style-type: none"> Het standpunt kan worden ingenomen dat andere functies ook een belangrijk maatschappelijk doel dienen en dat Staatsbosbeer met deze reden grond beschikbaar moet stellen voor deze activiteiten; Omgekeerd zijn er ook geluiden vanuit de maatschappij dat natuur en andere activiteiten moeilijk samengaan; Per geval zal daarom separaat gekeken moeten worden wat er wel, en wat er niet mogelijk is.
	<i>Inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het werk van Staatsbosbeheer (banenafpraak arbeidsgehandicapten,</i>	Paragraaf 4.3	<ul style="list-style-type: none"> De betrokkenheid van het publiek bij de werkzaamheden van Staatsbosbeheer groeit gestaag. Dit geldt ook voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en taakgestraften.

Vragen		Vindplaats	Conclusies
	Functioneren en ontwikkeling samenstelling Raad van Advies;	Paragraaf 6.2.	Met het instelling van de maatschappelijke adviesraden per provincie wordt de betrokkenheid van Staatsbosbeheer bij de maatschappij, en de maatschappij bij Staatsbosbeheer groter. NB maatschappelijke adviesraden zijn heel iets anders dan een Raad van Advies. Graag nagaan hoe hier opnemen?
	Overname taken Groenservice · Zuid-Holland, recreatiegebieden Randstad;	Hoofdstuk4	Het dagrecreatieve aanbod van Staatsbosbeheer is vergroot met de overname van de recreatiegebieden van de Groenservice Zuid-Holland. Hiermee is de zichtbaarheid en de inzet voor beter beleven vergroot. De zichtbaarheid kan ook bijdragen aan het behalen van de overige doelstellingen.
	Bijdrage Staatsbosbeheer aan de doelstellingen van de Rijksnatuurvisie.	Paragraaf 4.2	Staatsbosbeheer handelt conform de doelstellingen zoals opgesteld in de Natuurvisie en sluit hier volledig bij aan.
2d)	Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie om meer eigen middelen aan te boren	Paragraaf 5.2.	Staatsbosbeheer ontvangt voor een overheidsorganisatie relatief veel inkomsten vanuit private partijen. Op dit moment is ongeveer de helft van de inkomsten afkomstig vanuit private middelen. Voor een overheidsorganisatie is dit een hoog percentage, omdat bij dergelijke organisaties eigen inkomsten veelal marginaal aanwezig zijn.
2e)	Hoe is de groei van de organisatie als gevolg van recente	Paragraaf 4.3	Op uitvoeringsniveau heeft er een overname van het personeel plaatsgevonden

Vragen		Vindplaats	Conclusies
	nieuwe opdrachten zoals de Nadere Uitwerking Rivierengebied, Groenservice Zuid-Holland en het Uitvoeringsbureau nationale Parken opgevangen in de organisatie?	en hoofdstuk 6	vanuit de oude organisaties naar Staatsbosbeheer Voor de uitvoering van NURG en de Nationale Parken zijn extra personen in dienst getreden
2f)	<i>Wat is de voortgang van het aantrekken van meer private financiering?</i>	Hoofdstuk 6	Op dit moment is ongeveer de helft van de inkomsten afkomstig vanuit private middelen.
2g)	Hoe verloopt de samenwerking met andere terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten en de 12 Landschappen?	Paragraaf 6.3	De samenwerking verloopt over het algemeen goed. De relaties zijn hecht. Met de duidelijke positionering van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie is in de evaluatieperiode een goede stap gezet om onduidelijkheid richting andere TBO's weg te nemen.
2h)	<i>Heeft de hernieuwde positionering van Staatsbosbeheer bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen?</i>	Paragraaf 6.2	Met de duidelijke positionering van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie is in de evaluatieperiode een goede stap gezet om onduidelijkheid weg te nemen. De afronding van de interne reorganisatie heeft gezorgd voor meer rust binnen de organisatie. Beide zorgen voor meer rust in de organisatie en een betere duiding als overheidsorganisatie met een groentaak.
2i)	Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de afspraken uit het Addendum op het convenant, met name de nieuwe procedure voor goedkeuring voor het (mede) oprichten van rechtspersonen en de goedkeuring van te vervreemden objecten? Wat zijn de praktijkervaringen met de toepassing van deze nieuwe afspraken?	Paragraaf 5.3	<ul style="list-style-type: none"> In de evaluatieperiode is slechts één nieuwe rechtspersoon opgericht; namelijk Buitenleven. Wat betreft de goedkeuring van te vervreemden objecten is de procedure vereenvoudigd. Er hoeft niet meer bij iedere transactie goedkeuring door minister te worden verleend, maar vindt controle eenmaal per jaar plaats. In de praktijk blijkt deze procedure prima te werken.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005), Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, Den Haag.

Buis, J. en J. Verkaik (1999), Staatsbosbeheer: 100 jaar werken aan groen Nederland. Utrecht.

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (2009), Ruimte in het Bos.

Commissie Tankink (1983), Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer.

Compendium voor de Leefomgeving (CLO) (2018), Ontwikkeling van het Nederlandse bos. Online beschikbaar via: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0069-ontwikkeling-nederlandse-bos>.

Kievit, K.J. & K. van Koppen (2008), Summatieve evaluatie Natuur-Wijs eerste fase, Universiteit Utrecht.

Ministerie van Economische Zaken (2014), Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2014), Rijksnatuurvisie 2014 'natuurlijk verder'. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2014), Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2018), Regeling periodiek evaluatieonderzoek. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2014), Rijksnatuurvisie. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) (2017), Lerende evaluatie Natuurpact. Den Haag: PBL.

Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) (2018), Balans van de Leefomgeving 2018. Nederland duurzaam vernieuwen, Den Haag: PBL.

Staatsbosbeheer (2015), Ondernemingsplan Staatsbosbeheer 2020: Ziel en zakelijkheid, Driebergen.

Staatsbosbeheer (2015), Bosvisie Staatsbosbeheer. September 2015.

Staatsbosbeheer (2015), Publieksverslag 2015.

Staatsbosbeheer (2015), Jaarverslag 2015.

Staatsbosbeheer (2016), Jaarverslag 2016.

Staatsbosbeheer (2017), Jaarverslag 2017.

Staatsbosbeheer (2017), Minder bos in Nederland. Beschikbaar via:

<https://www.staatsbosbeheer.nl/Over-Staatsbosbeheer/Dossiers/bos-en-hout/minder-bos-in-Nederland>

Staatsbosbeheer (2018), Brochure de Groene Metropool, 2018.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 622, nr. 3. Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer), Memorie van Toelichting. **Den Haag**.

Van der Waal, M.E., Hovinga, Wals, A.E.J en van Koppen, C.S.A. (2012) "Toen ik er meer over ging weten werd het leuk": Onderzoek naar de meerwaarde van het educatieve natuurbelevingsprogramma 'NatuurWijs' in vergelijking met regulier natuuronderwijs. Rapport, Wageningen: Educatie & Competentiestudies, Wageningen Universiteit, 116 p.

Wageningen Environmental Studies (WES) (2017). Het Nederlandse bos als bron van CO2. Vakblad Natuur, Bos, Landschap. September 2017.

Internet

- www.buitenlevenvakanties.nl;
- www.staatsbosbeheer.nl;
- www.natuurmonumenten.nl;
- www.pbl.nl
- <http://edepot.wur.nl/405904>

Interviews

Contactpersoon	Organisatie
Dhr. H. Baas	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
Dhr. H. Bartelink	LandschappenNL
Dhr. E. Boere	Provincie Gelderland
Dhr. E. Buijserd	Provincie Zuid-Holland
Dhr. M. Calon	LTO
Dhr. H. Cohen Stuart	BIJ12
Mevr. E. Clevering	Provincie Groningen
Dhr. R. Feringa	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Dhr. & Mevr. De Goeij	Natuurboerderij Hoevestein
Dhr. A. de Graaf	Provincie Flevoland
Dhr. P. de Groot	Provincie Noord-Brabant
Dhr. M. Hoevenaars	Interprovinciaal Overleg
Dhr. M. Houtzagers	Zuid-Hollands Landschap
Dhr. H. Huijberts	ZLTO
Mevr. C. Insinger	Staatsbosbeheer
Mevr. A. Jorritsma	Staatsbosbeheer
Dhr. Van Kippersluis	Provincie Utrecht
Dhr. Kokje	Provincie Utrecht

Contactpersoon	Organisatie
Mevr. S. Lammers	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
Dhr. M. van de Leemkule	Rijkswaterstaat
Dhr. G. Meijers	Kasteel Daelenbroeck
Dhr. A. Meuleman	Waterschap de Brabantse Delta
Dhr. A. Postma	Provincie Drenthe
Dhr. R. de Rooij	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Dhr. T. Sanderink	Provincie Noord-Holland
Mevr. E. Stegenga	Reclassering Nederland
Dhr. A. Teunissen	Provincie Noord-Brabant
Dhr. S. Thijsen	Staatsbosbeheer
Dhr. J. Vrancken	NBTC
Dhr. T. Wams	Natuurmonumenten
Dhr. J. Wensink	Provincie Limburg
Dhr. A. de Zeeuw	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

Bijlage Uitwerking van de wettelijke taak

De doelstellingen zoals vastgelegd in de wet zijn door Staatsbosbeheer vertaald naar het ondernemingsplan (zie ook hoofdstuk 3). In het ondernemingsplan worden de doelstellingen benoemd: Beter Beschermen, Duurzaam Benutten, Meer Beleven en een excellente publieke organisatie. Om te bezien of Staatsbosbeheer zijn wettelijke taak doeltreffend uitvoert, is het van belang om eerst te bezien of ze de juiste zaken benoemen in het ondernemingsplan. In onderstaand overzicht is een beeld gegeven van de doelstellingen zoals benoemd door Staatsbosbeheer en de relatie met het wettelijk kader. Er is voor gekozen om enkel de passages uit het convenant met een expliciete actie mee te nemen. De passages waarin de positionering van Staatsbosbeheer ter sprake komt zijn niet relevant voor de vergelijking met het ondernemingsplan.

Voor elke wettelijke taak die is neergezet in het convenant is in het ondernemingsplan een relevante passage te vinden. In sommige gevallen zijn deze passages een op een vergelijkbaar, zoals bijvoorbeeld bij Artikel 3, lid 2. In andere gevallen wordt in de tekst in het ondernemingsplan niet expliciet de vertaalslag vanuit het convenant gemaakt, maar is er een impliciet verband. Dit betreft bijvoorbeeld Artikel 2, lid 2.

Tabel 0.1 Paragraaf 2 van het convenant EZ/SBB – Visie op invulling wettelijke taken; vermaatschappelijking. Afgezet tegen relevante passages in het ondernemingsplan

Relevante tekst in het convenant EZ/SBB	Passage in het ondernemingsplan
Artikel 2, lid 1. 'Bij de invulling van zijn wettelijke taken ontwikkelt Staatsbosbeheer zich verder als drager van robuuste natuur van nationaal en internationaal belang [...]. Deze natuur vertegenwoordigt een grote waarde uit een oogpunt van ecologische diversiteit, maar deel uit van het Natura 2000-netwerk [...] en het Natuurnetwerk Nederland, [...] en vertegenwoordigt daarmee een collectief belang.'	(p.7): De taken van Staatsbosbeheer zijn gericht op het beheer en de ontwikkeling van het kenmerkende groene erfgoed van Nederland, met oog op de vele belangrijke waarden die dit voor de samenleving vertegenwoordigt. [...]. Ze vormen het Nederlandse potentieel voor internationale natuurparken en maken Nederland aantrekkelijk om in te leven en te werken en dragen bij aan de economische vitaliteit.
Artikel 2, lid 2. 'Staatsbosbeheer beheert daarnaast gebieden die van regionaal belang zijn, vanwege hun diversiteit aan natuurtypen, culturele en landschappelijke waarden [...] en de bijdrage die zij leveren aan de regionale economie, de ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke doelen.'	(p. 19) Samen met de streek willen we agrarische, recreatieve, toeristische, maar ook sociale, educatieve en zorgfuncties betrekken bij het dagelijks beheer van de gebieden.
Artikel 2, lid 3. 'Staatsbosbeheer richt zich bij zijn taakinvoering – met inachtneming van de specifieke waarden en kenmerken van de door hem beheerde gebieden – op bescherming [...], beleving [...] en benutting [...].'	Missie SBB (p. 5): <i>Wij, de medewerkers van Staatsbosbeheer, beschermen en ontwikkelen het kenmerkende groene erfgoed van Nederland. Wij zijn erop gericht dat huidige en toekomstige generaties de vele belangrijke waarden van natuur kunnen beleven, in balans met het duurzaam benutten van onze gebieden met de samenleving.</i>

Relevante tekst in het convenant EZ/SBB	Passage in het ondernemingsplan
	<p>terreinen die we beheren. Daarmee worden de terreinen van Staatsbosbeheer op een betere wijze geïntegreerd in het maatschappelijk verkeer.</p> <p>Door meer eigen inkomsten te genereren, samen met ondernemers en samenleving op marktconforme wijze, wordt er gestreefd naar kostenneutrale exploitatie van Staatsbosbeheer. Door samenwerking met andere terreinbeheerders en particulieren en door het strategisch inzetten van de vastgoedportefeuille wordt het bedrijfsmatige en maatschappelijk rendement vergroot.</p>
<p>Artikel 3, lid 7. 'Staatsbosbeheer staat indien mogelijk andere bij gebiedsontwikkeling en beheer van terreinen betrokken organisaties en samenwerkingsverbanden bij met kennis en expertise.'</p>	<p>(p. 19) De prioriteiten voor beleven:</p> <ul style="list-style-type: none"> • versterken van een vraaggericht aanbod • gericht zoeken naar samenwerking • publieke participatie en co-creatie stimuleren via innovatie • beter ontsluiten van aanwezige kennis <p>(p. 23) Door samenwerking met andere terreinbeheerders en particulieren en door het strategisch inzetten van de vastgoedportefeuille wordt het bedrijfsmatige en maatschappelijk rendement vergroot.</p>

Tabel 0.2 Paragraaf 3 van het convenant EZ/SBB – Ruimte voor ondernemen. Afgezet tegen relevante passages in het ondernemingsplan.

Relevante tekst in het convenant EZ/SBB	Passage in het ondernemingsplan
<p>Paragraaf 3. Ruimte voor ondernemen</p> <p>Artikel 4, lid 1. 'Als maatschappelijke onderneming streeft Staatsbosbeheer naar het maximaliseren van maatschappelijk rendement en het vergroten van inkomsten uit de markt. [...]'</p>	<p>(p. 23) Door meer eigen inkomsten te genereren, samen met ondernemers en samenleving op marktconforme wijze, wordt er gestreefd naar kostenneutrale exploitatie van Staatsbosbeheer. Door samenwerking met andere terreinbeheerders en particulieren en door het strategisch inzetten van de vastgoedportefeuille wordt het bedrijfsmatige en maatschappelijk rendement vergroot.</p>
<p>Artikel 4, lid 2. 'Staatsbosbeheer maakt hiervoor gebruik van de instrumenten die de wet biedt, [...]'</p>	<p>(p. 23) Door het convenant "Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming" krijgt Staatsbosbeheer de mogelijkheid om de eigen inkomsten te vergroten.</p>
<p>Artikel 5, lid 1. '[...]. Uitgangspunt is het behoud en adequaat beheer van de terreinen. Ten behoeve van een vergroting van de doelmatigheid en kwaliteitsverbetering kan herverkaveling van grond door Staatsbosbeheer plaatsvinden en kan Staatsbosbeheer grond ook aan derden in gebruik geven.'</p>	<p>(p. 17) een grondbeleid dat is gericht op versterking en vergroting van robuuste gebieden</p> <p>(p. 25) Staatsbosbeheer streeft naar efficiencywinst en kwaliteitsverbetering van zijn terreinen via herverkaveling, ruiling, ingebruikgeving, aan en verkoop van terreinen.</p>

Relevante tekst in het convenant EZ/SBB	Passage in het ondernemingsplan
Artikel 5, lid 2. 'Staatsbosbeheer kan, met inachtneming van zijn wettelijke taken en de in de artikelen 2 en 3 neergelegde visie op de taakinvulling, gronden inzetten ten behoeve van het verrichten van marktactiviteiten. [...].'	(p. 23) Staatsbosbeheer zoekt, binnen de ruimte die de kaders van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer bieden, naar mogelijkheden voor verdere exploitatie door private partijen van de terreinen die we beheren. Daarmee worden de terreinen van Staatsbosbeheer op een betere wijze geïntegreerd in het maatschappelijk verkeer. (p. 25) Staatsbosbeheer streeft naar efficiencywinst en kwaliteitsverbetering van zijn terreinen via herverkaveling, ruiling, ingebruikgeving, aan en verkoop van terreinen.

Uit bovenstaande blijkt dat Staatsbosbeheer de wettelijke taak en de extra taken opgedragen in het convenant geheel afdekt in het ondernemingsplan. De evaluatoren zijn overigens van mening dat de wettelijke taak ook dusdanig breed geformuleerd is dat de wetgever voor de invulling veel vrijheid aan Staatsbosbeheer heeft gegeven. Deze invulling heeft overigens in nauw overleg met het ministerie plaatsgevonden. Hierbij waren de kaders voor Staatsbosbeheer helder en heeft de invulling in gezamenlijk overleg plaatsgevonden. In de interviews kwam meermaals naar voren dat de verbreding van het takenpakket een logisch gevolg is van veranderende wensen van de maatschappij. Ook wordt het als goed beoordeeld dat er een overheidsorganisatie is neergezet die breder is dan enkel het eigen beleidsveld van LNV en hierdoor economische en sociale doelstellingen nastreeft.

Er is geen indicatie gevonden dat de wetgever heeft beoogt één van de doelstellingen meer waarde toe te dichteren dan de andere doelstellingen. In het convenant wordt juist, naast de doelstelling beschermen, de nadruk gelegd op de vermaatschappelijking en het genereren van eigen vermogen door Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer ziet dan ook geen prioriteit in één van de doelstellingen. In Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming (2014) staat de onderbouwing hiervoor beschreven: *“Zonder beleving en benutting zal het draagvlak voor bescherming opdrogen, zonder duurzame bescherming en instandhouding valt er niets te beleven of benutten. Beschermen, beleven en benutten zijn niet los van elkaar te zien, noch van de gronden waarop dit gestalte moet krijgen”*.

De gemaakte verschuiving in de invulling van het takenpakket van Staatsbosbeheer sinds de verzelfstandiging (en de uitwerking van het convenant) van meer beschermen naar ook beleven en duurzaam benutten is nog niet bij iedereen helder blijkt uit de interviews. In de interviews is dan ook een aantal maal aangegeven dat Staatsbosbeheer het beschermen niet voldoende als prioriteit heeft. Zoals hierboven weergegeven is dit ook door de wetgever als wettelijke taak meegegeven

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas